

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L A

CRISE POLITIQUE & BUDGÉTAIRE PRUSSIENNE

DE 1862 à 1866

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 15 janvier 1908, à 2 h. 1/2

PAR

E. PARENT

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LARNAUDE, }
 SOUCHON, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L A

CRISE POLITIQUE & BUDGÉTAIRE PRUSSIENNE

DE 1862 à 1866

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mercredi 15 janvier 1908, à 2 h. 1/2.

PAR

E. PARENT



Président : M. CHAVEGRIN.

*Suffragants : { MM. LARNAUDE, } professeurs.
 { SOUCHON, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1908

BIBLIOGRAPHIE

I

- Andler.** — Le Prince de Bismarck. Paris, 1899.
- Anonyme.** — Les Budgets en Prusse de 1862 à 1866. Paris, 1877.
- Bernhardi.** — Aus dem Leben. Th. von B., t. V et VI.
- Benoist (Ch.).** — Le prince de Bismarck. Psychologie de l'homme fort.
- Bismarck.** — Pensées et souvenirs du prince de Bismarck, trad. Jæglé, 2 vol.
- Les discours du comte de Bismarck, p. 12-260, t. I. Berlin (sans date).
- Boucard et Jèze.** — Éléments de la science des finances, t. I, 2^e édit. Paris, 1902.
- Chavegrin.** — Les Institutions politiques de l'Allemagne, 1906-1907.
- Dareste.** — Les Constitutions modernes, t. I. Paris, 1891.
- Esmein.** — Éléments de droit constitutionnel. Paris, 1896.
- Flambard.** — Le refus du budget. Caen, 1905.
- Gneist (Rud.).** — Die Militärvorlage von 1892 und der preussische Verfassungskonflikt von 1862 bis 1866. Berlin, 1892.
- Die innere Politik der preussischen Regierung von 1862 bis 1866 (*Sammlung der amtlichen Kundgebungen*. Berlin, 1866).
- Hahn.** — Fürst Bismarck. Sein politisches Leben und Wirken, t. I. Berlin, 1878.
- Laband.** — Le droit public de l'Empire allemand, trad. Boucard et Jèze, t. VI. Paris, 1900. Budgetrecht, p. 11-14.
- Lasker.** — Zur Verfassungsgeschichte Preussens. Leipzig, 1874.
- Lebon.** — Etudes sur l'Allemagne politique. Paris, 1890.
- Leroy-Beaulieu (P.).** — Traité de la science des finances, 7^e édit., t. II.
- Marcks (E.).** — Kaiser Wilhelm I. 3^e édit. Leipzig, 1905.
- Matter.** — Bismarck et son temps. T. I : La préparation, 1815-1862, Paris, 1905 ; t. II : L'action 1862-1870. Paris, 1906.

- Roon.** — Denkwürdigkeiten aus dem Leben des G. F. M. Kriegsministers Grafen von Roon, t. II, 1897.
- Stein.** — Fürst Bismarcks Reden. Leipzig, T. II : Ministerpräsident Otto von Bismarck, 1862-66 ; t. III : Graf Bismarck Ministerpräsident und Bundeskanzler, 1866-1868 (p. 1 à 69).
- Stourm.** — Le Budget (p. 5 et suiv., 320 et suiv., 383 et suiv.). Paris, 5^e édit., 1906.
- Sybel.** — Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I, t. II, III, IV, V, 1889-1894.

II

- Konrad.** — Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Voir à Preussen. Budgetrecht (1176-1177 etc.)...
- Gesetzsammlung* des années 1815, 1816, 1820.
- Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses (S. B. A. H.), nebst Anlagen.* Jahrgänge 1862 bis 1866.
- Annuaire des deux Mondes* : années 1860, p. 452 et suiv. ; 1861, p. 479, 483 ; 1862-63, p. 563, 565, 566, 567 et suiv. ; 1864-65, p. 513 et suiv. ; 1866-67, p. 400.

III

- a) *Was uns noch retten kann ; ein Wort ohne Umschweife.* Berlin, 1861. Guttentag.
 - b) *Die Lage der preussischen Heeresorganisation am 29 september, 1862 nebst einem Zusatz über die Landwehr,* von Rud. von Gneist. Berlin, 1862.
 - c) *Die preussische Volksvertretung im Jahre 1863.* B. Berlin, 1863.
 - d) *Die gegenwärtige Lage Preussens.* Gotha, 1863.
 - e) *Die Lösung des Konflikts, eine Mahnung zur Eintracht.* Berlin, 1863.
 - f) *Der Konflikt in Preussen beleuchtet von einem verfassungstreuen Preussen.* Leipzig, 1863.
 - g) *Der Verfassungsstreit in Preussen* (aus dem *Londoner Morning Herald*, 6 oct. 1864). Berlin, 1864.
-

LA

CRISE POLITIQUE & BUDGÉTAIRE PRUSSIENNE

DE 1862 A 1866

INTRODUCTION

Le droit budgétaire, c'est-à-dire la faculté pour les représentants de la nation de voter les recettes et les dépenses publiques, n'a été inscrit dans les constitutions modernes qu'après avoir subi l'épreuve de terribles révolutions. Il constitue en effet le principal des attributs de la souveraineté. Le maître de l'Etat est celui qui peut arrêter le montant des charges publiques et fixer la somme des recettes nécessaires pour y pourvoir, et, par voie de conséquence, refuser, le cas éventuel, le vote de ces dépenses et de ces recettes, en un mot refuser le budget. Aussi, partout et toujours, les gouvernements n'ont-ils abandonné ce droit aux représentants du pays que contraints et forcés. Les Chambres de la Restauration ont été le théâtre de discussions passionnées à ce sujet. « C'est le refus du budget, disait un orateur, qui a mené Charles I^{er} à l'échafaud, c'est le refus du budget qui a conduit Louis XVI au même destin, c'est le refus du budget qui a forcé Charles II à se mettre à la solde de Louis XIV et a préparé ainsi la Révolution de 1688. Le refus du budget a toujours été le signal des

commotions politiques et des plus grands désordres. La Chambre des députés n'a pas le droit de provoquer de tels bouleversements » (Discours du vicomte de Saint-Chamans, 1817). A une époque plus rapprochée de nous, dans un pays voisin du nôtre, les mêmes revendications de la part de la Chambre des députés ont amené des résistances analogues chez un Gouvernement exerçant, la veille encore, un pouvoir absolu. Les droits respectifs des représentants de la nation et de la couronne en matière financière ont été dans la Chambre basse prussienne de 1862 à 1866 l'objet des plus violents débats. Et si, en Prusse à cette époque, la conception budgétaire des pays parlementaires n'a pas pu triompher, cela tient autant à l'empreinte profonde laissée par les institutions du passé qu'aux événements contemporains de la lutte et à l'influence décisive d'un homme d'Etat dépourvu de scrupules. Retrçons donc l'histoire des faits qui ont précédé la crise.

A la nouvelle des succès obtenus par la Révolution de 1848 en France, le peuple s'était révolté à Berlin ; il avait obtenu le retrait des troupes, la création d'un ministère libéral, il demandait une loi constitutionnelle. Effrayé de la tournure tragique que prenaient les événements, Frédéric Guillaume IV se résignait, au mois de mai de la même année, à réunir une assemblée constituante ; mais comme elle se montrait désordonnée, intempérante, le Roi la dissolvait le 5 décembre et octroyait de sa propre autorité une constitution définitivement promulguée le 31 janvier 1850 (1). Celle-ci mettait une fin à l'autorité absolue en Prusse, en créant à côté du monarque

(1) V. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. I.

des institutions représentatives dignes de ce nom ; elle inaugurerait pour le pays une politique nouvelle.

La Constitution (1) était en effet une concession importante aux revendications libérales ; l'égalité des citoyens devant la loi y était proclamée, de même l'inviolabilité de la personne, du domicile, de la propriété, la liberté des cultes, de la pensée ; un Parlement exerçant le pouvoir législatif conjointement avec le Roi (2), et composé de deux Chambres, celle des Seigneurs, nommée par le monarque (3) et la Chambre des députés, élue par le peuple, était organisé ; la loi électorale accordait à

(1) Le premier acte constitutionnel touchant l'organisation d'une représentation nationale en Prusse est un décret du 12 mai 1815 qui annonçait des Etats provinciaux et des députés élus par ces Etats pour siéger à Berlin. Ce n'est pourtant qu'en 1823 que la représentation locale fut organisée ; les Etats provinciaux devaient donner leur avis sur les projets de lois générales qu'on leur soumettait. En 1842, une ordonnance du 21 juin créa à Berlin une Diète composée des députés de ces Etats provinciaux. Cette Diète devait servir au Roi de conseil consultatif, mais elle ne siégea qu'une fois, en octobre 1842.

Une patente du 3 février 1847 créa le Landtag uni (vereinigter Landtag) composé de deux Chambres (Kurien), la première comprenant les députés de la noblesse, la seconde les députés des autres ordres. Mais peu après, à la nouvelle de la Révolution française, des émeutes éclatèrent à Berlin. Le 18 mars 1848, le Landtag de nouveau convoqué vota rapidement une loi électorale (8 avril). Après des vicissitudes nombreuses — élection d'une Constituante, son transfert à Brandebourg et sa dissolution, octroi d'une Constitution par Frédéric Guillaume IV, promulgation d'une nouvelle loi électorale — les Chambres se réunirent à nouveau le 7 août 1849 et procédèrent à la révision de la Constitution qui fut terminée en décembre. Un message royal du 31 janvier 1850 annonça l'heureuse issue de ce travail de révision et la Constitution fut promulguée le même jour.

(2) V. Constitution prussienne, tit. V. Des Chambres, art. 62.

(3) Ceci fut réalisé pleinement par la loi du 7 mai 1853 qui modifia le texte de la Constitution de 1850 sur ce point. V. nouveaux articles 65 à 68. Dareste : *Les constitutions modernes*, I.

tout Prussien âgé de 24 ans, sauf quelques restrictions peu importantes, le droit de vote.

Mais, malgré ces concessions, la Constitution de 1850 restait un monument incomplet. La première Chambre représentait une classe distincte du reste de la nation, la noblesse, hostile à toute doctrine de liberté ; classe dont les intérêts étaient en conflit avec ceux du peuple, instrument passif dans les mains de la couronne par son mode de recrutement même. La Chambre des députés était issue des suffrages populaires, mais ceux-ci avaient une valeur inégale, variant avec la fortune des électeurs.

La Constitution s'était appropriée le système des trois classes. Les électeurs de chaque collège étaient répartis en trois catégories sur la base de l'impôt ; on prenait le chiffre total de l'impôt payé par la circonscription et on le divisait en trois parties égales : les plus imposés, payant un tiers du total général, étaient placés dans la première catégorie des électeurs ; parmi les autres contribuables, les plus imposés fournissant le deuxième tiers formaient la seconde ; enfin, dans la troisième, on rangeait les plus faibles contribuables. Ces trois catégories d'électeurs du premier degré, fort inégales, élisaient chacune un nombre égal d'électeurs du second degré qui choisissaient les députés. Le vote dans les deux cas se faisait à haute voix (1).

C'étaient là — Chambre haute nommée par le roi, Chambre basse élue au suffrage à deux degrés avec le système des trois classes et le vote public — bien des entraves apportées aux progrès redoutés de l'esprit démocratique ; mais ce n'était pas tout. Sur plusieurs points importants, sur la question budgétaire (2) par

(1) V. Dareste, *op. cit.*, t. I, art. 70 à 72, p. 192-193.

(2) V. Appendice, p. I, titre 8, des Finances, art. 99-104 ; Dareste, *op. cit.*, I.

exemple, la Constitution était imprécise, elle contenait de graves lacunes. Quels étaient, dans ces cas particuliers les droits restés à la couronne, quelle était la puissance concédée aux représentants de la nation ? Embarrassantes et irritantes questions, laissant entrevoir la perspective de conflits que la force seule solutionnerait peut-être.

La Constitution apparaissait ainsi comme un accident dans un pays qui n'était pas formé à l'usage des libertés publiques ; les premières années de son application avaient accentué l'esprit de réaction qui avait présidé à sa naissance. C'était un organisme hybride qui avait emprunté aux idées de Stein leur apparence extérieure, mais qui ne dissimulait que très imparfaitement la réalité de cette tradition permanente inscrite au Code prussien de 1794 : « Tous les droits et tous les devoirs de l'Etat envers les citoyens sont réunis dans les mains du chef de l'Etat (1). »

Douze ans après sa promulgation éclatait entre la Couronne et la Chambre des députés, composée en majeure partie de libéraux, un conflit qui mit en jeu son existence même. Le Roi voulait fortifier l'armée pour grandir par elle son pays et sollicitait du Parlement les crédits nécessaires à cette réforme. Mais l'armée était vue sans faveur par le parti libéral ; elle n'était que trop intervenue dans les journées sanglantes de 1848 pour étouffer les revendications populaires. Les députés cherchaient à grandir la patrie par un moyen tout différent : augmenter les libertés inscrites dans la loi constitutionnelle de 1850.

Le conflit, alimenté par l'acharnement des deux partis, envenimé par des interprétations tendancieuses des textes obscurs de la Constitution, ne devait prendre fin

(1) *Allgemeines Landrecht*, art. I, titre 13, partie II.

que quatre années plus tard, en 1866, après la victoire de Sadowa sur l'armée autrichienne.

Pendant ces quatre années le ministère rencontra, aussi bien dans les questions de politique extérieure que d'administration du royaume, une opposition irréductible dans la seconde Chambre.

Cette hostilité se manifestait surtout dans les discussions auxquelles donnaient lieu les lois de finances.

Chaque année de 1862 à 1866 se reproduisaient les mêmes incidents : la Chambre basse, se refusant à suivre le gouvernement, dans la voie de l'augmentation des dépenses militaires et de la durée du service, rayait une partie des crédits portés au budget du ministère de la guerre. Mais la Chambre des Seigneurs, favorable au gouvernement, rejetait ce budget voté par la Chambre des députés et adoptait le projet de budget gouvernemental.

La Chambre des députés, encouragée par l'opinion publique, avait beau protester contre ce procédé qu'elle déclarait inconstitutionnel, ce budget était appliqué. Ainsi pendant 4 ans la Prusse offrit le spectacle d'un pays gouverné sans budget régulièrement établi. Le consentement de l'un des trois pouvoirs qui, d'après la constitution, doivent concourir à la confection des lois, faisait défaut (1).

L'objet de cette étude sera de montrer comment la lutte s'engagea sur la question militaire, se poursuivit ensuite pendant quatre ans sans répit en abordant le terrain constitutionnel, enfin comment, une fois terminée, elle exerça à différents points de vue son influence sur l'évolution de l'Allemagne moderne.

(1) V. art. 99 de la Constitution. V. Appendice, p. I et art. 62 : le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et les deux Chambres. L'accord du Roi et des deux Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi, etc.,.

TITRE I

COMMENT S'ENGAGEA LA LUTTE

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DE LA PRUSSE.

Si la crise n'a éclaté qu'en 1862, elle s'annonçait depuis longtemps déjà, et il est nécessaire, pour en indiquer l'origine, de retracer rapidement l'histoire des années précédentes.

§ 1. — Faiblesse de la politique étrangère.

Durant tout le règne de Frédéric Guillaume IV, la Prusse avait tenu en Europe un rang modeste et subalterne ; tout d'abord les sympathies germaniques avaient été vers ce souverain que l'on savait préoccupé de la question allemande, plus ou moins disposé à donner des libertés à la Prusse. Le parti national (1) s'était recons-

(1) Le fameux Nationalverein fondé à Francfort-sur-Mein, le 16 septembre 1859. Il voulait une Constitution commune pour l'Allemagne, un Parlement fédéral, le maintien des petits Etats, l'exclusion de l'Autriche, attribuant à la Prusse la haute direction des affaires allemandes.

titué ; son programme était de pousser la Prusse dans la voie libérale, l'inviter à prendre la direction du mouvement fédératif, à développer pour cela le Zollverein, écarter l'Autriche de Metternich, créer en un mot l'unité par la liberté et les intérêts économiques.

Mais le prince « mystique et hésitant » (1) ne savait imprimer à ses projets ni la précision, ni l'audace nécessaires au succès (2). Après avoir promis à la Prusse la maîtrise du monde, il se reconnaissait à Olmütz le vassal de la maison de Habsbourg, voulant éviter le danger et l'incertitude des combats. Aussi l'opinion publique se détacha-t-elle du roi de Prusse après 1848.

L'avènement au pouvoir du prince Guillaume, comme régent, réveilla un instant les espérances patriotiques. Mais une occasion qui se présenta pour adopter une politique énergique les fit bientôt s'évanouir. La lutte de l'Autriche et de la France en 1859 pouvait permettre à la Prusse de venger Olmütz, d'éliminer l'Autriche et de dominer l'Allemagne. La guerre de Lombardie avait agi comme un coup de fouet sur l'opinion publique ; le prince régent Guillaume (3), cédant au mouvement général, décréta la mobilisation ; mais l'Autriche, comprenant le danger de cette intervention pour son influence alle-

(1) Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*. — V. aussi Ch. Benoist, *Le prince de Bismarck, psychologie de l'homme fort : « ce faible fantasque, romanesque et romantique Frédéric Guillaume IV »*, p. 57.

(2) *Mémoires et souvenirs du prince de Bismarck*, traduction Jaeglé, t. I, p. 352, 353 (V. Politique faible de Frédéric Guillaume IV).

(3) Guillaume avait été nommé régent le 7 octobre 1858. Son frère Frédéric Guillaume IV, malade, ne mourut qu'en janvier 1861, époque à laquelle le prince régent devint roi de Prusse sous le nom de Guillaume I^{er}.

mande, écarta la Prusse (1) ; elle préféra perdre une province en Italie plutôt que sa suprématie en Allemagne. Ce fut une nouvelle et profonde déception pour le pays (2).

Ainsi les patriotes allemands avaient raison de se plaindre du rôle effacé que jouait la Prusse dans le monde.

A ce mécontentement causé par une politique timide à l'extérieur, vint s'ajouter, à l'intérieur, le conflit entre deux idées, deux manières de concevoir l'avenir du pays.

Quelle était donc l'attitude politique des partis ?

§ 2. — La situation intérieure.

La couronne et la noblesse avaient, en 1849, rejeté la bourgeoisie de la position qu'elle avait conquise pendant la tourmente révolutionnaire et un gouvernement conservateur avait succédé à celui du radicalisme battu.

Quand la réaction prit fin, la bourgeoisie sortit à nouveau de l'ombre. La signification politique et sociale de ce changement était grande, bien qu'il y eût à la tête du mouvement bourgeois quelques nobles. Leur mot de ralliement commun était : lutte à mort aux hobereaux. C'était la bourgeoisie qui voulait ressaisir le gouvernail perdu et dans ses aspirations se manifestait l'esprit de parti, l'inauguration du système constitutionnel ; des gens de gauche voulaient même introduire le régime parlementaire.

(1) Sybel, *Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm den I*, t. II, p. 326.

(2) Sybel, *idem*, p. 330.

Et comment en aurait-il pu être autrement ? Dans les pays qui, comme l'Angleterre, servaient alors d'exemple, ce régime parlementaire était en vigueur. Et, forte, avec ses aspirations puissantes vers le pouvoir, méprisant tous ses adversaires qu'elle considérait comme rétrogrades, consciente de son activité, de sa richesse, de son aptitude au commandement, la bourgeoisie, après de longues et énervantes épreuves, se trouvait de nouveau à la tête ; tout naturel dès lors qu'elle voulut régner seule en Prusse, comme partout ailleurs.

Le parti libéral était l'organe parlementaire de la bourgeoisie. Il reprenait vers 1860 les grandes idées de 1848. Sa foi en l'armée était morte : celle-ci n'avait-elle pas reculé honteusement devant l'Autriche à Olmütz, avait-elle fait autre chose qu'une inutile parade en 1859 ?

Les partisans du progrès étaient convaincus qu'il en serait demain comme hier : « L'armée serait comme certain fusil qu'on chargeait toujours et qui ne parlait jamais (1). » La mission allemande de la Prusse devait s'effectuer, non par les armes, mais par la liberté (2).

En face du parti libéral se dressait le roi, entouré du parti conservateur qui se recrutait surtout dans la noblesse prussienne.

Obligé de quitter Berlin en 1848, devant la révolution qui voyait en lui un des plus fermes soutiens du parti réactionnaire, le prince était depuis resté suspect aux libéraux. Il demeurait, en effet (3), un conservateur con-

(1) Matter, *Bismarck et son temps*, t. II, p. 6.

(2) V. Sybel, *Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I*, t. V, p. 427.

(3) « Jusqu'à sa mort il resta attaché d'une façon inébranlable aux principes conservateurs » : *idem*, t. II, 283.

vaincu (1), un roi réfractaire aux idées modernes, entouré d'influences féodales et peu enclin par tempérament à modifier ses opinions. Malgré l'orage de 1848, *malgré l'octroi par son prédécesseur d'une constitution* (2) qui avait aboli l'absolutisme séculaire de la Prusse, il restait d'esprit et de cœur « vieux prussien ». L'obligation de changer de ministres à chaque modification de la majorité parlementaire, il la considérait comme un danger mortel, non seulement à l'intérieur de l'Etat, pour la dignité de la couronne, mais aussi pour la sécurité de l'Etat vis-à-vis de l'étranger. La couronne était à ses yeux une institution d'ordre divin et il devait en sauvegarder tous les droits (3). C'est lui qui, en 1861, après la mort de son frère, voulut exiger l'hommage-lige (4) ou tout au moins un couronnement, tel que la Prusse n'en avait pas connue depuis 1701 (5) ; ce fut lui qui par son intransigeance, son refus obstiné de faire aucune concession, déclenchait finalement le conflit.

A ses côtés se trouvait le parti réactionnaire et il était puissant, formé de la forte noblesse prussienne. Celle-ci, groupée autour du trône des Hohenzollern, défendait la couronne contre toutes les attaques. Par ses services elle

(1) V. portrait du roi : *Mémoires et souvenirs de Bismarck*, traduction Jaeglé.

(2) Constitution du 31 janvier 1850.

(3) Quand, en 1860, au nom des libéraux, le duc de Cobourg lui indiqua toute une série de concessions demandées en échange de leur vote, le prince les repoussa, disant qu'il ne devait rien abandonner des droits de la couronne.

(4) Dans son esprit l'hommage-lige devait donner à la couronne une signification particulière, indiquer qu'il ne l'avait pas reçu des hommes. Il voulait annoncer par là son caractère sacré et intangible.

(5) Lors du couronnement du premier roi de Prusse Frédéric I^{er}.

s'était imposée et tenait l'Etat ; elle avait de droit la moitié du Parlement, la Chambre des Seigneurs (1) ; la diplomatie était son domaine et elle avait le monopole des affaires étrangères ; l'administration était sa chose ; les officiers recrutés uniquement dans la noblesse, en partageaient les idées et les préjugés (2). Et, parmi les conservateurs, beaucoup rêvaient de revenir à l'état de choses antérieur à 1848 et, sinon à supprimer la constitution, tout au moins à empêcher les conquêtes nouvelles du parti libéral.

Entre les deux partis il n'y avait pas d'accord possible. D'un côté les libéraux nourrissant des espérances d'autant plus vastes qu'elles avaient été comprimées plus longtemps et veillant sur leurs droits avec un soin d'autant plus jaloux qu'ils craignaient un retour offensif de la réaction, voire même la suppression de la constitution ; de l'autre côté un gouvernement ayant dans un moment de terreur abdiqué un absolutisme séculaire, mais malgré tout hostile à une politique de réformes, s'appuyant sur une classe qui espérait abolir les concessions faites en 1850.

Tels étaient les deux partis qui devaient un jour s'entrechoquer fatalement, se disputer la suprématie en Prusse.

La question militaire fournit l'occasion du conflit (3).

(1) V. articles 65-68 de la Constitution prussienne modifiés par la loi du 7 mai 1853, Dareste, t. I.

(2) Matter, *op. cit.*, t. II, p. 7.

(3) Sur les causes du conflit, V. Max Lenz, *Bismarck*, p. 111 et suiv.

CHAPITRE II

LA QUESTION MILITAIRE (1).

§ 1. — Lois organiques.

La division de l'armée prussienne en troupes de première ligne, de premier et second ban de la Landwehr, adoptée à la veille des guerres de 1814 et 1815, était le patrimoine transmis par une époque glorieuse et comme tel accepté par le gouvernement et le pays.

La paix conclue, la question se posa de savoir si l'on devait laisser subsister l'organisation due à Scharnhorst. Le service militaire obligatoire n'avait été introduit au commencement des guerres contre l'Empire, que pour la durée des hostilités. En 1814 une partie des généraux voulait revenir à l'ancien système ; mais le roi décida le maintien du service obligatoire et de la Landwehr.

Il fallait donc faire du service militaire une institution durable. Ceci fut réalisé par la loi du 3 septembre 1814 (2), celle du 21 novembre 1815 (3) qui organise les

(1) Comme la question militaire a été l'occasion du conflit, comme à mesure qu'elle se déroule on voit naître les divergences qui aboutissent à une rupture, il a paru utile d'en faire un examen détaillé. — V. *Streit über die Heeresreform. in Preussen*, Sybel, *op. cit.*, t. II, p. 371-387.

(2) V. *Gesetzsammlung*, année 1815.

(3) V. *Gesetzsammlung*, année 1816, p. 77.

formations de la Landwehr (1) et l'ordonnance royale du 22 décembre 1819 (2).

Le service militaire était ainsi organisé. Tout Prussien était astreint au service, il devait passer 3 ans dans l'armée permanente (3), deux ans dans la réserve avec une période d'exercice de quelques semaines chaque année. De 20 à 32 ans, il faisait partie du premier ban de la Landwehr et était convoqué en principe une fois tous les quatre ans pendant huit jours et versé dans les régiments particuliers d'infanterie et de cavalerie qui formaient chacun, avec un régiment de ligne, une brigade de l'armée de campagne. De 32 à 39 ans, l'homme valide était incorporé dans le second ban de la Landwehr et n'était appelé que pour la défense du pays et le service des forteresses ; enfin jusqu'à 50 ans il entraînait dans le Landsturm et n'était alors convoqué que dans le cas d'extrême danger (4).

(1) Il importe de citer, avant le texte de loi, l'exposé des motifs qui montre quel attachement le peuple prussien professait alors et professera plus tard pour la Landwehr.

« L'histoire citera comme exemple à la postérité la fidélité et le courage de la Landwehr. Mais le sentiment du devoir accompli ne devait pas être la seule récompense de la noble conduite de la Landwehr. Le pays se rendit compte qu'elle aussi était capable d'assurer la défense de la patrie et que son maintien permettrait de diminuer les dépenses consacrées à l'armée et d'abrèger la durée du temps de service. Ces grands avantages décident le gouvernement à conserver l'institution de la Landwehr. Elle fera dans l'avenir partie de l'armée... » Puis venait le texte même de la loi.

§ 1. — La Landwehr fait partie de la force armée ; elle ne sera réunie cependant qu'en cas de guerre et pour les exercices annuels. — V. *Gneist, die Militaervorlage*, 1892, p. 34.

(2) V. *Gesetzsammlung*, année 1820, p. 5.

(3) Sauf les jeunes gens ayant une certaine instruction qui ne faisaient qu'un an.

(4) V. Matter, *op. cit.*, p. 7.

Les lois fixaient ensuite le cadre légal de l'armée prussienne et portaient la force du bataillon à mille hommes sur le pied de guerre, celle de l'escadron à 162 cavaliers. En 1820, l'armée était organisée d'après ces règles et comptait 8 corps d'armée donnant 36 régiments d'infanterie, autant de cavalerie, 4 régiments de réserve, etc.

Mais une existence presque cinquantenaire ne pouvait empêcher la meilleure organisation militaire de révéler de graves défauts.

§ 2. — Les vices de l'organisation militaire prussienne vers 1855.

Le contingent annuel fixé à 40.000 hommes en 1820, approprié au chiffre de la population de l'époque, devait devenir trop faible pour celle de 1850.

En effet, tandis qu'on avait maintenu ce chiffre de 40.000 hommes, la population du royaume était passée de 11 à 18 millions d'habitants.

La force globale de l'armée avait oscillé entre 130.000 et 140.000 hommes (1) ; or une force armée répondant au service militaire obligatoire (L. 3 sept. 1814) aurait dû passer de 130.000 à 200.000 hommes.

Mais les ressources financières ne le permettaient pas. Les projets de budget militaire publiés annuellement depuis 1828 se limitaient à 50 millions de thalers (2), dépenses et recettes réunies et n'accusaient chaque année qu'une croissance timide.

(1) De 1820 à 1830 : 130.000 hommes, puis jusqu'en 1850 de 135.000, et de 1852 à 1857 de 140.000 hommes.

(2) Le thaler prussien valait environ 3 fr. 74.

Jusqu'en 1850 les dépenses de l'armée oscillèrent entre 22 et 24 millions de thalers, allant dans les années exceptionnelles jusqu'à 27 et 28 millions ; mais manifestement on ne pouvait dépasser ce chiffre de 130.000 hommes dans l'armée sans donner au budget de la guerre une importance exagérée. La disproportion entre les jeunes gens soumis à l'obligation militaire et ceux qui en étaient exempts augmentait par là chaque année et ainsi l'obligation au service militaire, inscrite dans la loi de 1814 devenait lettre morte. De plus, peu à peu le nombre global des soldats parut à peine suffisant comparé à celui des Etats voisins. C'est pour augmenter le nombre de recrues, tout en restant dans les limites fixées par la loi, qu'en 1835 le roi Frédéric Guillaume III introduisit le service de 2 ans ; l'obligation légale restant toujours de 3 ans. Cependant des inconvénients graves se révélèrent avec le nouveau système, si bien qu'en 1852 on en revint au service de 2 ans 1/2 et en 1856 au service de 3 ans, ce qui d'ailleurs fit baisser de nouveau considérablement le nombre des recrues incorporées.

Cette armée inférieure à 150.000 hommes dont une grande partie était consacrée à tenir garnison dans les nombreuses places fortes du pays, était insuffisante pour n'importe quelle démonstration militaire. Chaque fois que la Prusse voulait montrer qu'elle était prête à faire la guerre, elle était obligée de mobiliser la Landwehr et cependant elle ne pouvait recourir à cette mobilisation que dans les cas les plus pressants. En effet, rappeler sous les drapeaux quelques centaines de mille hommes qui ont quitté le service depuis plusieurs années, ont fondé une famille, un commerce ou une industrie, c'est demander un bien gros sacrifice au peuple. Les hésitations qui né-

cessairement découlaient d'une pareille mesure avaient comme suite naturelle cette politique timide, indécise que l'Europe, pendant la guerre de Crimée, par exemple, blâmait si fort sans se douter de la position difficile, du gouvernement prussien. La complète impossibilité de continuer un pareil régime se montra en 1859. A cette époque on mobilisa la Landwehr, on appela les hommes pour faire une démonstration militaire ou le cas échéant être prêts à la guerre. La mobilisation remplit le but proposé : l'empereur Napoléon fit la paix à Villafranca. Mais précisément le succès de la mobilisation suscita le mécontentement des soldats appelés à la faire. Comme on n'en vint pas aux mains, ils crurent avoir été appelés sans utilité. Et cependant si la lutte s'en était suivie, les vices et les dangers inhérents au système se seraient montrés de façon encore plus apparente. Avec chaque régiment de ligne était réuni en brigade un régiment de Landwehr ; mais ce dernier, composé d'hommes qui n'avaient plus aucun entraînement, exigeait des semaines pour être prêt à entrer en campagne. Ce retard pouvait entraîner les plus graves conséquences.

§ 3. — Idées du prince Guillaume sur l'armée. — Les projets de réforme Roon au ministère de la guerre. — La situation militaire.

Le prince Guillaume (1), qui « se considérait comme le premier soldat de Prusse, responsable de la force armée de son pays (2) », fit bien voir, dès qu'il eut pris en main la

(1) Voir Matter, I, *La préparation*, p. 446.

(2) « Officier prussien jusqu'à la dragonne de l'épée » : Ch. Benoist, *op. cit.*, 59.

régence, que la réforme militaire serait sa première pensée (1).

Imbu des préjugés des soldats de carrière à l'égard de la Landwehr, il voulait augmenter considérablement le chiffre du contingent annuel ; ainsi revivrait le principe du service militaire obligatoire, tombé en désuétude, ainsi la Prusse n'aurait plus besoin, à la moindre alerte, de faire appel à des hommes dont la valeur militaire était discutable. Le prince tenait de plus au service de 3 ans dans l'armée active, le jugeant indispensable pour former des soldats animés de l'esprit de corps et bons tireurs, pour créer un corps solide de sous-officiers.

Il considérait l'armée comme l'instrument nécessaire d'une politique extérieure active ; il était décidé à faire triompher sa manière de voir.

Les hommes compétents dans les questions militaires partageaient les vues du régent sur l'insuffisance de l'ancien système et la nécessité d'opérer des réformes importantes.

Dès juin 1857 paraissait un plan de réorganisation de Clausewitz ; au mois de février 1858 ce dernier déposait un mémoire, dont l'idée maîtresse était d'augmenter le nombre des incorporés, de façon à diminuer l'importance de la Landwehr dans les formations de l'armée active.

Au mois de juin parut le premier mémoire de Roon. Il est hostile à la Landwehr et demande sa fusion avec les troupes de ligne ; il insiste surtout sur le service de 3 ans.

La mobilisation de 1859 arrêta pendant quelque temps ces travaux. Ce fut seulement plus tard que Bonin, alors

(1) « La question qui lui fut à cœur jusqu'au dernier jour de son règne » (Gneist, *op. cit.*, p. 42).

ministre de la guerre, déposa un troisième projet comprenant : augmentation du contingent, service de 3 ans, mais réduction du bataillon sur pied de guerre de mille à huit cents hommes. Ce plan n'ayant pas été approuvé par le prince régent, Bonin se retira, alléguant les impossibilités financières et les difficultés politiques qu'aurait suscitées l'augmentation du contingent sans aucune compensation.

Il fut remplacé à la guerre par le général de Roon, le 5 décembre 1859.

Roon ne devenait ministre « qu'avec regret (1), pleinement conscient des difficultés et des dangers qu'il allait rencontrer » ; mais il arrivait avec une idée bien décidée : « La réforme de l'armée est une question de vie ou de mort pour la Prusse, il faut qu'elle s'accomplisse (2). »

Sa nomination était l'œuvre personnelle du régent qui voulait avoir à ses côtés un homme capable de faire triompher ses idées (3).

Tous deux concevaient la réorganisation de la même façon, négligeant complètement le point de vue financier qui avait amené la retraite de Bonin.

Roon ne s'occupait pas des charges que pourrait entraîner la réforme ; et, sur ce point, comme sur les autres questions principales, service de trois ans, rôle de la Landwehr, augmentation du contingent, il était du même avis que son maître qui écrivait à Bonin le 24 novembre 1859 (4) :

(1) V. Roon, *Denkwürdigkeiten*. Tome II, les cent premières pages.

(2) V. Marcks, *op. cit.*, p. 182.

(3) Profondément ému, le 5 décembre 1859, le prince remit la charge à Roon (V. Marcks, *op. cit.*, p. 175).

(4) Marcks, *op. cit.*, p. 179.

« Dans une monarchie comme la nôtre, le point de vue militaire ne doit pas être diminué par des considérations d'ordre financier, car la situation européenne d'un Etat repose sur la force de son armée. »

Dans l'œuvre de réorganisation qu'il défendit jusqu'au triomphe final, le régent devait trouver en Roon un lieutenant énergique et fidèle (1). D'ailleurs l'entente existait entre le roi et son ministre non seulement sur la question militaire, mais sur les principes politiques.

Roon considérait les libertés politiques, la représentation du pays, le parlementarisme, comme des « dangers diaboliques » pour le vieil Etat prussien. Selon lui, le premier devoir des sujets était l'obéissance et la première institution du pays, l'armée (2). Conservateur, représentant très exactement le parti des hobereaux, sa nomination fut fort mal accueillie par un Parlement à tendances libérales. Lui, d'ailleurs, se considérait « comme

(1) Pour portrait de Roon : *Mémoires et souvenirs du prince de Bismarck*, t. I, p. 377 : « le meilleur orateur parmi nous, homme d'esprit et inébranlable dans ses sentiments d'officier prussien.

Un historien contemporain a tracé de Roon le portrait suivant :

« Sévère, d'allure cassante, serviteur fidèle, voyant en son roi le chef suprême de l'armée, Roon possédait un esprit cultivé, imbu d'idées fièrement et exclusivement prussiennes. Orateur, il joignait aux grandes envolées la hardiesse de la parole. C'était un homme d'action, foncièrement religieux et royaliste, ne connaissant pas la crainte, mais plein d'amour-propre, et même rude et grossier. Hautain et réservé, il ne dévoilait son être intime qu'à ses meilleurs amis. Tout en lui annonçait le lutteur d'un combat gigantesque, l'homme d'une époque nouvelle, d'une époque de fer. Tel il apparut aux côtés de son maître, le type du gentilhomme ou plutôt de l'officier prussien, armé, on peut le dire, jusqu'aux dents » (V. Marcks, *Kaiser Wilhelm I*, p. 181).

(2) V. Matter, *op. cit.*, p. 9.

un coin destiné à s'enfoncer dans le ministère libéral (1) pour le faire éclater » (2).

Cet état d'esprit ne devait qu'aggraver les difficultés qui s'annonçaient prochaines.

A son arrivée au ministère, Roon se trouvait en face d'une situation de fait. En effet, le 5 mai 1859, au moment de la mobilisation prussienne, le ministre des affaires étrangères avait présenté une demande de crédits, destinés à mettre sur pied six corps d'armée, mesure dont trois autres corps avaient déjà bénéficié. La dépense devait être couverte par les ressources disponibles de la caisse de l'Etat et par un emprunt de 40 millions de thalers (3). Ce projet fut adopté dans les séances de la commission et plus tard en séance plénière par les deux Chambres du Landtag, sans que la question de principe fût seulement soulevée.

En réalité, les crédits avaient été demandés avec l'arrière-pensée de réorganiser complètement l'armée ; aussi le régent profita-t-il de l'occasion qui lui était offerte par la mobilisation ; au lieu de revenir aux effectifs de paix, qu'il trouvait trop faibles, il laissa subsister les formations de guerre dans l'ensemble et fit passer ainsi le projet de réforme dans la réalité (4).

(1) Le ministère Schwerin.

(2) Roon, *Denkwürdigkeiten aus dem Leben des G. F. M. Kriegsministers, Grafen von Roon*, t. II (1897).

(3) V. Sybel, *op. cit.*, t. II, p. 373.

(4) « Le régent saisit la mobilisation de 1859 comme une occasion commode pour réaliser la réforme » (*idem*, t. II, p. 374).

§ 4. — Le projet militaire de Roon. — Les critiques qu'il soulève.

A. — Le projet de loi qu'allait déposer Roon devant le Landtag devait régulariser cette situation, lui donner la base légale qui lui manquait.

C'est dans le discours du trône du 12 janvier 1860 (1) qu'il faut chercher les premières allusions faites à ce projet. La session s'ouvrit le 9 février 1860 et le lendemain, le ministre de la guerre déposa devant la Chambre des députés le projet de réorganisation militaire.

a) On voulait remettre en pleine vigueur l'institution du service militaire obligatoire. Pour cela le contingent passait de 40.000 à 63.000 hommes et l'armée sur le pied de paix se trouvait ainsi notablement renforcée.

b) Le service de trois ans était indiqué comme une des conditions essentielles du projet.

c) L'augmentation du contingent amenait à la formation de nouvelles unités : le nombre des cadres de la garde et de l'infanterie était doublé (243 bataillons) ; on formait dix-huit nouveaux régiments de cavalerie, et on augmentait proportionnellement le génie, l'artillerie, etc.

d) Grâce à ces mesures l'infanterie de la Landwehr (116 bataillons) devait être séparée de l'armée de première ligne et servir dans les places fortes principalement (2).

(1) V. « Il faut extirper les vices existant actuellement dans l'organisation de l'armée », *Begründung des D. R.*, t. II, p. 377.

Le projet militaire était destiné à « donner à l'armée un accroissement proportionnel à celui de la population et à son développement industriel et économique » (Boucard et Jèze, t. I, p. 175).

(2) Les trois plus jeunes classes du premier ban de la Landwehr

Le ministre de la guerre défendit la réforme qu'il dit nécessaire par la situation politique de l'Europe ; en cela il n'était que le porte-parole de son maître devant la Chambre des députés ; le prince était persuadé que l'armée n'était pas suffisante pour répondre à « tous les besoins » (1). Le ministre des finances, M. de Patow, exposa le côté financier de la question. Il demande l'inscription d'un crédit de 9 millions 1/2 de thalers au budget ordinaire et au budget extraordinaire : 759.000 thalers, plus trois millions de thalers comme dépense une fois faite pour l'habillement, les munitions, les chevaux, enfin 1 million 289.000 thalers pour de nouvelles casernes, des hôpitaux, etc.

B. — Ce projet assurait incontestablement au royaume une armée plus forte et plus unie. Mais il ne rencontra pas un accueil favorable auprès des libéraux qui formaient la majorité de la Chambre basse (2). On avait beaucoup entendu parler des plans du régent, de l'importance toujours croissante de ses prétentions, de l'effacement de Bonin devant les hobereaux et le parti des officiers, de l'intention de ceux-ci d'écarter la Landwehr et de la remplacer par une armée plus fermée, avec de nombreux officiers choisis, naturellement, dans les familles nobles. La réorganisation était donc un acheminement vers l'abolition de la Landwehr (3) et

où les célibataires prédominaient, faisaient partie de la réserve de guerre de l'active.

Les autres classes du premier ban et tout le second devaient être employées à la défense des places fortes.

(1) Sybel, *op. cit.*, p. 373.

(2) Sybel, *op. cit.*, p. 433, t. II.

(3) « Les libéraux étaient persuadés que la réorganisation était issue des préjugés des soldats de carrière contre la Landwehr » (Gneist).

l'établissement d'une grande armée permanente. Tout le parti libéral, historique, hurla de colère (1). Il se révoltait en voyant la destruction de la Landwehr ; celle-ci n'était-elle pas la seule survivance de la grande époque des guerres d'indépendance ; n'avait-elle pas contribué malgré ses nombreux défauts, à l'éducation du peuple prussien ? Toujours blâmée et combattue elle n'en était devenue que plus chère au parti bourgeois en lutte avec les forces réactionnaires, de sorte que celui-ci se laissait même aller à l'idée qu'elle seule était l'armée issue du peuple. Le Parlement libéral était plein de méfiance vis-à-vis des critiques adressées à la Landwehr par des officiers de carrière, partisans d'une politique aristocratique et absolutiste.

Mais non seulement la réorganisation était favorable à la noblesse et d'esprit réactionnaire ; elle devait de plus coûter très cher ; on y voyait la ruine de la Prusse (2). Beaucoup craignaient que les charges militaires, déjà si lourdes pour le pays, ne devinssent tout à fait écrasantes. La base du projet était le service de trois ans ; les libéraux n'en voyaient pas les avantages militaires, mais bien au contraire tous les inconvénients économiques et sociaux ; ajouter de plus neuf millions de thalers au budget existant, n'était-ce pas demander un bien gros sacrifice au pays ; et quel en serait le résultat ? Pourquoi, se demandait le Parlement, créer 50 nouveaux régiments, pour un gouvernement aussi faible, n'ayant qu'une politique de reculades et d'hésitations, sinon pour permettre de brillantes marches de parade et payer des lieutenants nobles

(1) Matter, *op. cit.*, p. 9.

(2) Marcks, *op. cit.*, p. 183.

dont la morgue et l'insolence opportunistes les autres citoyens (1).

§ 5. — Retrait du projet. — Vote d'un état de choses provisoire. — Suites de cette mesure. — La situation politique.

Devant cette attitude de la Chambre, dans laquelle les préoccupations politiques prédominaient, le cabinet comprit que le projet n'avait aucune chance d'aboutir; les discussions qui avaient eu lieu dans la commission lui en étaient un sûr garant (2); mais d'autre part le gouvernement était bien décidé à ne pas revenir à l'état de choses antérieur à la mobilisation.

Il retira donc le projet militaire, mais déposa le 5 mai 1860 une demande de crédits extraordinaires : « Neuf millions de thalers sont mis à la disposition du ministre de la guerre pour maintenir et développer les mesures nécessaires à la préparation de la guerre et à une plus grande puissance offensive de l'armée. Les neuf millions lui seront accordés en dehors des ressources habituelles que lui fournit le budget ordinaire (3). »

Le ministre des finances fit remarquer à ce sujet :
« Les négociations sur le projet Roon se sont prolongées au delà de toute prévision ; mais on ne peut d'un autre côté remettre de suite l'armée sur le pied de paix. Il faut donc en venir à un crédit de 9 millions de thalers et le gouvernement prie la Chambre d'accorder les sommes par un vote de confiance. »

Les raisons alléguées pour défendre la demande de

(1) Sybel, *op. cit.*, II, 376.

(2) Gneist, *op. cit.*, p. 52.

(3) Gneist, *op. cit.*, p. 59.

crédits renferment les promesses les plus formelles quant aux conséquences possibles :

« Le gouvernement royal, est-il dit, part de cette idée qu'il ne peut être et ne sera préjugé en aucune façon des décisions à prendre plus tard. Les différentes questions concernant pour l'avenir la durée de deux ou trois ans du service militaire, l'augmentation du temps de service dans la réserve et le rôle attribué à la Landwehr, toutes ces questions ne sont pas touchées par la demande actuelle. Il sera tout aussi loisible après l'utilisation des crédits qu'il l'est maintenant de régler la réorganisation future par la loi (1).

« Cet état de choses qui sera fixé plus tard ne pourra l'être qu'avec la collaboration du Landtag. Le gouvernement ne saurait agir sans le vote des représentants du pays. »

Le ministre des finances ajouta devant la commission : « toutes les dispositions seront prises de façon à ne pas engager l'avenir ; si le *Landtag* refuse les crédits l'année prochaine, les formations militaires pourront être réduites de nouveau. »

Tous les ministres, et en particulier Roon, dirent accepter ces déclarations (2).

En séance plénière de Vincke, rapporteur, insista encore sur le caractère provisoire des crédits.

Ainsi les ministres déclaraient ne point voir dans le vote des crédits demandés un acquiescement définitif de la Chambre à une réorganisation militaire ; il ne s'agissait que d'un état provisoire. La commission, son rapporteur en séance plénière, le stipulaient formellement.

(1) Gneist, *op. cit.*, p. 59.

(2) Gneist, *op. cit.*, p. 50.

Mais malgré les affirmations de Patow (1) que l'argent était seulement consenti « pour une augmentation momentanée de l'armée », le général de Roon avait assez de finesse pour comprendre que ce provisoire était définitif : les régiments créés, les officiers nommés, les casernes bâties, tout serait maintenu et à jamais. Mais il profitait d'un malentendu, il n'avait pas d'intérêt à le dissiper et il se tint coi (2).

Les députés ne croyant voter qu'un crédit provisoire adoptèrent ce compromis (3) le 15 mai 1860 à une immense majorité (4).

Le discours du trône du 23 mai 1860 remercia les députés de leur vote ; du sens général du discours on peut déduire que le régent considérait le vote comme gage de l'assentiment du Landtag à la réforme de l'armée et cette manière de voir explique les mesures qui suivirent (5).

Dès qu'il fut en possession des sommes nécessaires, le général de Roon forma les cadres de 36 nouveaux régiments d'infanterie, de 10 régiments de cavalerie et le tout à l'avenant. Le prince Guillaume nomma en juillet 1860 les officiers et sous-officiers des nouvelles unités et procéda à la distribution solennelle des drapeaux (6).

Certains historiens ont essayé de justifier la conduite du régent qui réorganisait définitivement l'armée à l'aide d'un crédit accordé provisoirement et avec les réserves les plus formelles.

(1) Mareks, p. 184. De Patow l'explique par deux fois.

(2) Matter, *op. cit.*, p. 11.

(3) Gneist, *op. cit.*, p. 52.

(4) Les crédits demandés par le gouvernement à la Chambre furent votés par 315 contre 2 voix.

(5) E. Marcks, *Kaiser Wilhelm I*, p. 184.

(6) V. Sybel, II, p. 382.

« Guillaume, devant cet octroi des crédits, était forcé de prendre des mesures effectives ; pouvait-il procéder autrement qu'il ne le fit ? Il devait se croire autorisé à accomplir cette réforme, il ne pouvait donner un autre sens au vote du Landtag, à moins de croire celui-ci atteint de folie ; quoi, cette pauvre Prusse aurait dépensé en pure perte 9 millions de thalers pour créer un état de choses qui l'année suivante aurait été supprimé (1) ! »

Gerlach prétendait « que le prince laissait discuter les députés » et que pendant ce temps il agissait à sa guise.

Cet état provisoire embrouilla la situation. Chacun des deux partis ne l'avait accepté que parce qu'il comptait faire céder l'autre, parce qu'il voulait faire preuve de bonne volonté, se donner du temps et se croyait sûr de ranger finalement l'autre à sa manière de voir, dans la crainte de déchaîner un conflit.

En tout cas le pays se sentit joué par le gouvernement et il en conçut un vif mécontentement.

Le malentendu vient de là : le gouvernement avait abusé la Chambre et le pays par une promesse à double sens. Ce provisoire fut la cause de tout le mal (2). Car la Chambre, pénétrée de la justice de sa cause, reprochait avec des paroles amères au cabinet de l'avoir fait tomber dans un piège ; le gouvernement, d'autre part, défendait son point de vue en termes non moins vifs. L'entente devenait impossible (3).

(1) Marcks dit cependant aussi : « Guillaume lui-même, ceci est incontestablement vrai, a contribué à rendre la situation obscure et à éveiller les méfiances des libéraux. »

(2) V. Sybel, *op. cit.*, t. II, p. 382.

(3) *Der Verfassungsstreit in Preussen* (aus dem *Londoner Morning Herald*, vom 6^{te} october 1864). Voici quel est le jugement porté en

C'est cette date qu'il faut assigner comme origine à la lutte qui ne tarda pas à survenir.

Depuis quelque temps l'enthousiasme qui avait accueilli l'avènement du prince Guillaume s'était calmé ; les tentatives de libéralisme qu'il avait esquissées ne lui avaient guère réussi ; lui et son ministère se heurtaient à des difficultés sans nombre. A la cour le parti réactionnaire régnait ; les officiers, les fonctionnaires désiraient le retour au bon vieil état prussien. La nouvelle ère allait insensiblement à la faillite (1).

Il faut prêter attention à ces événements pour comprendre le malaise, la résistance de l'opinion publique. L'autorité royale avait souffert en Prusse de ce que sa politique étrangère et surtout sa politique allemande manquaient d'indépendance et d'énergie (2). Elle se compromettait maintenant par une mesure maladroite que beaucoup dans les groupes parlementaires jugeaient même malhonnête ; l'ambition des chefs, orateurs et candidats ministres trouvait à se nourrir et à s'abriter dans le mécontentement national. De plus, le nombre des hommes mûrs pour la vie politique, était très restreint à la Chambre. Bernhardt trouvait chez les ministres et chez les députés la même absence de sens politique.

Angleterre sur la conduite du gouvernement prussien : « Les ministres, calculant avec la finesse d'apprentis politiques que la Chambre des députés accorderait les crédits pour la réorganisation de l'armée, tant que la situation européenne resterait menaçante et qu'ensuite elle se trouverait devant le fait accompli, conseillèrent au roi de ne demander qu'un crédit provisoire pour la réorganisation » (V. p. 8).

(1) V. Matter, *op. cit.*, p. 13.

(2) V. *Mémoires et souvenirs du prince de Bismarck*, traduction Jaeglé, t. 1, p. 398.

Certainement il est permis de croire, sinon d'affirmer, qu'une conduite plus prudente des deux partis aurait beaucoup modifié les événements (1). Mais ce n'est pas seulement la folie, le manque d'habitude de la vie politique qui ont amené le conflit. Les antagonismes, c'est là le point principal, étaient plus grands que toutes les fautes commises ; en face de l'esprit du passé se dressaient les aspirations libérales ; entre ces deux tendances la lutte était inévitable.

L'histoire des années 1861 et 1862 nous montre les étapes successives qui aboutissent à la crise finale.

(1) V. E. Marcks, *Kaiser Wilhelm I*, 186.

CHAPITRE III

LES ÉVÉNEMENTS DE L'ANNÉE 1861.

L'année 1861 fut fertile en événements importants.

Avènement de Guillaume I^{er}. — La question du couronnement. — L'activité du Landtag prussien pendant la session de 1861.

Le 2 janvier 1861, le roi Frédéric Guillaume IV s'éteignait à Potsdam et Guillaume ceignait la tiare des Hohenzollern. Il voulut donner à son couronnement une forme religieuse et archaïque et prétendit renouveler les cérémonies dont Frédéric I^{er} avait entouré en 1701 la création du titre de roi de Prusse. Le parti libéral trouva que c'était un singulier début pour un roi constitutionnel (1) ; mais les critiques et les railleries n'eurent comme effet que d'indigner et de buter le roi. Les conservateurs en tirèrent parti pour arracher le roi à toute velléité moderne ; ainsi se creusait davantage le désaccord entre le roi et l'opinion publique.

A l'ouverture du Landtag, en janvier 1861 (2), la réor-

(1) V. Matter, *op. cit.*, p. 13 ; Marcks, *op. cit.*, p. 196.

(2) Art. 76 modifié par la loi du 18 mai 1857 : Les Chambres du Landtag de la monarchie sont convoquées régulièrement par le roi, pendant la période comprise entre le commencement du mois de novembre de chaque année et le milieu du mois de janvier de l'année suivante et, en outre, toutes les fois que les circonstances l'exigent.

ganisation était en fait achevée. C'est ainsi que le discours du trône du 14 janvier 1861 considère la réforme de l'armée

Dans la manière du gouvernement de traiter la question militaire se manifeste un double changement.

1° D'abord les crédits « pour maintenir plus grande la puissance offensive de l'armée » ne figurent plus, comme l'année précédente, au budget extraordinaire ; ils sont portés au projet du budget ordinaire (1).

2° D'autre part le gouvernement part de ce point de vue que la réorganisation peut se faire à l'aide des lois militaires existantes. C'est pourquoi il ne propose pas de nouvelle loi (2) aux Chambres, mesure qu'il avait pourtant jugée nécessaire l'année précédente. Ainsi s'accuse la tendance de ne traiter toute la question militaire qu'au point de vue purement budgétaire. Le gouvernement a recours à cet expédient, sachant que la Chambre des députés rejetterait un projet militaire semblable à celui qui lui avait été soumis en 1860.

Avant de passer à l'étude des séances de la commission et de la Chambre, envisageons brièvement la conception nouvelle du ministre de la guerre et celle que la Chambre des députés lui oppose.

I. — *La théorie gouvernementale et la théorie des députés.*

Le gouvernement prétendait pouvoir procéder à la réorganisation de l'armée en s'appuyant sur les lois existantes.

(1) Le gouvernement veut indiquer par là qu'il considère la réorganisation comme un état définitif.

(2) On considéra qu'une nouvelle loi militaire n'était pas nécessaire (Sybel, *op. cit.*, II, p. 378).

En effet le service militaire obligatoire d'une durée de trois ans était inscrit dans la loi du 3 septembre 1814 (1). Il est vrai que sous Frédéric Guillaume IV le service avait été réduit à deux ans et demi et même à deux ans ; mais cette essai temporaire laissait subsister le principe des trois années de service.

Sur ces deux points, par conséquent, retour pour tous à l'obligation militaire qui avait disparu en pratique, et service de trois ans, le gouvernement s'appuyait sur une loi existante.

Mais la question était très discutée en ce qui concernait l'augmentation du contingent. Le gouvernement pouvait-il, sans nouvelle loi, porter celui-ci de 40.000 à 63.000 hommes et, pour l'incorporer, créer de nouveaux régiments ?

Le ministre de la guerre affirmait ce droit en s'appuyant sur le paragraphe 3 de la loi du 3 septembre 1814 qui disait :

« La force de l'armée (2) est déterminée chaque année d'après les ressources que peut fournir le pays. »

Or il était de toute évidence qu'en 1814 le roi seul, souverain absolu, avait le droit de déterminer la force du contingent et par là celle de l'armée.

Le ministre ajoutait que ce droit, incontestable avant la mise en vigueur de la constitution de 1850, n'avait pas été altéré par celle-ci (3).

(1) V. *suprà*, p. 13.

(2) La force de l'armée et, par là même, le chiffre du contingent annuel, l'armée étant formée par la réunion de trois contingents.

(3) Cette interprétation reposait sur la théorie que tous les droits que la Constitution n'avait pas expressément conférés au Landtag étaient restés à la couronne. Bismarck soutint plus tard la même théorie (V. Bismarcks Reden. T. II, p. 275, et *infra*, p. 61).

Du droit pour le roi de fixer la force de l'armée, il s'en-suivait nécessairement celui de créer les régiments nécessaires pour recevoir les hommes incorporés (1).

En définitive les mesures de réorganisation que proposait le gouvernement n'exigeaient pas d'après lui le dépôt d'un nouveau projet de loi. La question militaire devenait dès lors une question budgétaire : il suffisait de demander les crédits nécessaires à l'entretien des nouvelles troupes ; et ces crédits, le ministre espérait les obtenir en mettant la Chambre des députés, devant le fait accompli.

De l'autre côté, la Chambre qui se sentait jouée par ce procédé gouvernemental, qui, n'ayant accordé qu'un crédit provisoire, voyait à l'aide de ce crédit se constituer un état de choses définitif, suivait Roon sur le terrain juridique. Elle opposait un déni formel aux prétentions du ministre et cherchait à prouver que la réorganisation était en contradiction avec les lois existantes, que le dépôt d'un projet de loi était donc nécessaire pour régulariser la situation.

a) Elle reconnaissait que la loi de 1814 organisait le service obligatoire d'une durée de trois ans.

b) Mais elle refusait au gouvernement le droit de porter le contingent annuel de 40.000 à 63.000 hommes sans l'autorisation d'une nouvelle loi.

L'ordonnance royale de 1819 (2) fixait, disait-elle, le cadre légal de l'armée (3) ; pour l'agrandir il fallait donc

(1) V. Sybel, *op. cit.*, t. II, 379-380.

(2) Ordonnance royale du 22 décembre 1819 (*Gesetzsammlung*, 1820, p. 5).

(3) Le cadre de l'armée prussienne fixé par l'ord. de 1819 était de : 8 corps d'armée dont un de la garde, chaque corps à 2 divisions, la division à 3 brigades, la brigade à 2 régiments d'infanterie, 2 régi-

une nouvelle loi. La difficulté portait alors sur le point de savoir si l'ordonnance de 1819 avait forcé de loi : la Chambre le prétendait en s'appuyant sur les circonstances de la publication du document (1). Roon expliquait au contraire que ce n'était qu'un simple règlement (2).

Le paragraphe 3 de la loi du 3 septembre 1814 existe toujours, ajoutait-on, mais les circonstances ne sont plus les mêmes pour son application ; autrefois le roi, souverain absolu, fixait le contingent à sa guise, mais aujourd'hui le maintien du contingent sous les drapeaux dépend du vote des crédits par la Chambre : la Chambre intervient donc par son droit budgétaire ; par le refus des crédits elle peut agir sur le chiffre du contingent (3).

Une troisième objection était la suivante : par la réorganisation de l'armée, le service dans la réserve de l'active se trouve augmenté ; la réforme fait en effet passer les trois plus jeunes classes du premier ban de la Landwehr, dans la réserve de guerre de l'active : or il est inadmissible que dans un état constitutionnel, le plus lourd des impôts, le service personnel, puisse être augmenté arbitrairement par le gouvernement sans intervention des représentants du pays.

De plus cette mesure est inconciliable avec les textes existants. En effet le passage de plusieurs classes de la

ment de cavalerie ; en tout 36 régiments d'infanterie, 4 régiments de réserve, 36 de cavalerie, ce qui donnait 120 bataillons de 1.000 hommes chacun sur pied de guerre. L'escadron était de 162 hommes. Tel était le cadre fixé en 1819 : pour le dépasser, et c'était le fait de la réorganisation, il fallait donc une nouvelle loi.

(1) V. Gneist, *die Militärverfassung* 1892, p. 99.

(2) V. Gneist, *op. cit.*, p. 98.

(3) V. Sybel, *die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I*, t. II, p. 386.

Landwehr dans la réserve de guerre de l'armée active, tel que le nouveau système l'organise une fois pour toutes, n'est permis dans la législation de 1814-1815 qu'après l'ouverture des hostilités, mais non pas pour le temps qui les précède. C'était là un argument bien spécieux. Pour toutes ces raisons le parti libéral demandait une nouvelle loi militaire avec la secrète pensée de faire triompher à cette occasion le service de deux ans et le maintien de la Landwehr dans l'armée de campagne.

Au fond, la question militaire n'était qu'un prétexte. Elle servait à dissimuler les ambitions libérales des parlementaires prussiens.

On reconnaît ici deux politiques d'esprit diamétralement opposé qui cherchent à vider leur querelle sur un terrain juridique qu'elles ont aménagé à cet effet avec plus ou moins d'habileté.

II. — La manière de faire du gouvernement (1) ne fit qu'augmenter la méfiance de la Chambre à son égard.

En déposant le projet de budget de 1861 (2), de Patow montra la conception du gouvernement. La transformation de l'armée, dit-il, est arrivée à un tel « point qu'au moins pour l'année 1861 des modifications sensibles ne sont pas à attendre. C'est pourquoi les dépenses ont été portées au budget ordinaire » (et il indiquait que ce procédé assurerait plus d'ordre et un meilleur contrôle).

Toutefois par cette mesure, le ministre n'entend pas toucher au droit des représentants du pays. Le droit d'accorder ou de refuser les dépenses supplémentaires incorporées au budget pourra aussi bien s'exercer vis-à-vis de ces dépenses militaire que de toutes autres.

(1) V. *suprà*, p. 32.

(2) Le projet de la loi de finances fut déposé en janvier 1861.

Ce sont toujours les mêmes affirmations de la part du cabinet. Reconnaissance platonique des droits du Parlement pour que, la question de principe étant sauvegardée, il vote les crédits demandés, consolide par là la réforme et se voit ensuite forcé d'accepter le nouvel état de choses.

Le ministre des finances rencontra une vive opposition ; de Vincke lui fit remarquer :

Que la Chambre avait, en 1860, donné son assentiment à la mesure générale sous la réserve expresse que celle-ci fût provisoire.

De plus le gouvernement l'année précédente avait jugé une loi spéciale nécessaire pour la réorganisation de l'armée (1) et la Chambre ne voyant pas les raisons du changement de vue gouvernemental, le déclarait inadmissible.

Finalement la commission nommée pour étudier le projet du budget de la guerre, proposa de retrancher un million et demi de thalers des 9 millions demandés par le cabinet. En séance plénière, cette réduction ne fut pas maintenue ; le crédit fut accordé moins 250.000 thalers, mais il figurait au budget extraordinaire.

Cette réduction était la conséquence d'un amendement Kuhne, qui touchait aussi à la question de principe. « Il faut affirmer, disait ce député libéral, que la réorganisation manque de base légale, c'est-à-dire d'une nouvelle loi militaire. »

A cet amendement vint se joindre celui de M. de Vincke qui montre l'importance que la Chambre attache à cette question :

(1) Projet de loi déposé le 5 mai 1860.

« Le gouvernement royal, s'il a l'intention de conserver les mesures prises pour la réorganisation de l'armée, reste obligé de soumettre, au plus tard à la prochaine session du Landtag, un projet de loi relatif aux modifications à apporter à la loi de 1814, relative au service militaire (1). »

Tout en faisant ses réserves sur la conception juridique du Landtag (2); le gouvernement, voyant l'insistance apportée par la Chambre, se déclara prêt à déposer une « Nouvelle » (3); il ne voulait cependant voir dans cette mesure qu'une charge qu'il s'imposait de son plein gré et non pas une obligation le liant vis-à-vis du Landtag (Roon).

Le résultat de l'année 1861 est en somme défavorable au gouvernement :

En premier lieu, la question militaire n'est pas réglée définitivement; elle reste pleine de dangers et de menaces pour l'avenir; les crédits ne sont ensuite accordés que pour une courte période et ne figurent qu'au budget extraordinaire.

A ceci s'ajoute l'amendement de Vincke, montrant que, comme précédemment, la Chambre ne considérera la réorganisation comme définitive, tant qu'un nouveau projet militaire ne lui aura pas été soumis.

Si la session parlementaire de 1861 ne fut pas favorable au gouvernement, d'autres événements de la même année ne firent qu'aggraver la situation politique, la rendre plus tendue.

(1) *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, année 1861, II, p. 1518.

(2) *Idem*, S. B. A. H., 1861, II, 1518 et suiv.

(3) Addition à la loi.

A l'intérieur du ministère, Roon travaillait sans relâche à affaiblir l'autorité de ses collègues libéraux et profitait de toute difficulté pour leur tendre d'aimables embûches (1). Il s'efforçait d'empêcher le roi de « s'enliser dans cette mer de boue qu'est le parlementarisme » (2).

Au printemps de 1861 il tenta de précipiter les choses alors que la question du couronnement avait créé des dissentiments entre le roi et ses ministres. Bismarck, alors ambassadeur à Saint-Petersbourg, fut même appelé en toute hâte par Roon ; mais son heure n'avait pas encore sonné (3).

Aux élections qui eurent lieu au mois de décembre, la majorité des électeurs prussiens répondit à l'appel des progressistes (4). Ce fut une défaite complète du parti conservateur qui se trouva réduit à une trentaine de députés.

C'est par ce coup de théâtre que se termine l'année 1861.

(1) V. Matter, *op. cit.*, p. 13.

(2) Lettre de Roon à Bismarck, année 1861.

(3) V. Marcks, *op. cit.*, p. 198, 190, 200.

(4) Le programme des progressistes comprenait surtout :

a) Réduction du contingent militaire.

b) Maintien de la Landwehr.

c) Service de 2 ans dans l'active.

d) Diminution des impôts.

CHAPITRE IV

LES ÉVÉNEMENTS DE 1862 JUSQU'À L'OUVERTURE DE LA CRISE (23 SEPTEMBRE).

§ 1. — Les débats à la Chambre des députés de l'ouverture de la session à la dissolution. — Nouveau projet militaire. — Amendement Hagen. — Chute du ministère et dissolution de la Chambre.

C'est sous de tristes auspices que s'ouvrit l'année 1862 ; l'esprit public s'excitait ; le parti progressiste était prêt à la lutte (1). A la Chambre le ministère « pris entre l'enclume de la réaction et le marteau de la démocratie » (2) avait une situation difficile.

Cherchant à se concilier les deux tendances, il déposa à l'ouverture de la session (janvier 1862) un projet de loi sur le service militaire (3).

Mais ce projet mécontenta tout le monde ; les libéraux se détachaient de plus en plus du ministère. De janvier à mars la Chambre et le cabinet se mesurèrent avec une

(1) V. Marcks, *op. cit.*, p. 201.

(2) V. Matter, *op. cit.*, p. 14.

(3) V. Gneist, *op. cit.*, p. 54. Le gouvernement présenta le 14 janvier 1862 un projet de loi en quatre paragraphes. Il comprenait :

a) 7 ans de service dans l'armée permanente, dont 3 ans dans l'active et 4 ans dans la réserve de l'active. Le gouvernement maintient donc toujours le principe des 3 années de service.

b) 5 ans dans le 1^{er} ban de la Landwehr.

4 ans dans le 2^e ban de la Landwehr.

hostilité ouverte. L'amendement Hagen mit le feu aux poudres. Il avait trait à une question budgétaire.

Présenté au mois de janvier 1862, le budget (1) vint en discussion dans le courant du mois de mars (2) ; le 6 du même mois le député Hagen demanda que le budget fût voté par chapitres spéciaux et non par états, afin de rendre plus sérieux le contrôle des représentants du pays ; il visait spécialement le budget de la guerre. M. de Patow (3) ayant dans le cours de la discussion, donné à entendre que l'adoption de la motion Hagen obligerait le ministère à se retirer, le vote du 6 mars (adoption de la motion Hagen par 177 voix contre 143) amena la démission du cabinet libéral (4).

Le 11 mars, la Chambre se réunit pour entendre les communications du gouvernement. M. von der Heydt, chargé par intérim de la présidence du conseil, lut un message du roi prononçant la dissolution de la Chambre des députés et prorogeant la Chambre des seigneurs. C'était la réponse de la couronne au vote du 6 mars. L'ère de libéralisme qu'avait inaugurée Guillaume I^{er} était close.

La crise ministérielle était le résultat de la division profonde qui régnait à l'intérieur du ministère : certains

(1) Le budget était voté pour un seul exercice qui commençait le 1^{er} janvier et finissait le 31 décembre.

(2) *Annuaire des Deux-Mondes*, année 1861, p. 479.

(3) V. Discours de Patow à propos de l'amendement Hagen, *S. B. A. H.*, année 1862, séances de mars.

Schulze, pendant les débats, prit plusieurs fois la parole. « Je crois que ce n'est ni la patrie prussienne, ni ses finances qui courent un danger ; mais ce qui est en péril, si nous ne réagissons avec fermeté, c'est le constitutionnalisme même. »

(4) La démission eut lieu le 9 mars ; ordonnance du 9 mars 1862. *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, 1862, t. I, p. 30.

des ministres voulaient gouverner avec la majorité du Parlement, les autres refusaient de sacrifier aux exigences de la Chambre les prérogatives de la couronne. Parmi ces derniers se trouvait Roon « enfoncé comme un coin dans le ministère libéral » et qui réussissait enfin à le faire éclater.

Il annonçait la crise à son ami Bismarck et ajoutait : « Il était temps de mettre un terme à ce jeu de coquetterie et de flatterie par lequel on voulait se concilier l'opinion publique » (1).

§ 2. — Ministère Hohenlohe. — Elections de mai.

A. — *Débats sur l'adresse au Roi, sur les questions militaire et budgétaire.*

B. — *Séances du 11 au 23 septembre. — Situation générale. Causes de la crise. — Le vote du 23 septembre.*

Le cabinet fut reconstitué sous la présidence du prince Hohenlohe (2). Quatre membres du précédent ministère demeurèrent ; les autres, libéraux, furent remplacés par de purs conservateurs ; Roon était l'âme du gouvernement (3).

Les électeurs furent convoqués pour le mois de mai 1862 ; mais le cabinet intervint dans la lutte d'une façon maladroite ; aussi des protestations s'élevèrent-elles de tous côtés contre la pression exercée par le ministère. Il

(1) Roon, *Denkwürdigkeiten*, t. II, p. 70.

(2) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1861, p. 481. — V. la composition du nouveau ministère. « Le ministère Hohenlohe, sorte de relais calculé à brève échéance » (Bismarck, *Pensées et souvenirs*, I, p. 317).

(3) « Le changement radical de ministère ne fut accepté par l'opinion publique qu'avec méfiance » (Gneist, *op. cit.*, p. 55).

eut beau déclarer, pour donner quelque satisfaction à l'opinion publique, qu'il renonçait à l'imposition des 25 centimes additionnels aux impôts (1), mesure trop tardive pour avoir quelque effet (2), le roi eut beau lancer un manifeste où il parlait de la reprise de la proclamation de 1858, de progrès, des droits du Parlement (3), le parti libéral, craignant que le ministère conservateur ne revînt à une politique d'absolutisme excita l'opinion publique à la résistance.

Son appel fut entendu ; le résultat des élections qui eurent lieu le 6 mai, fut un désastre pour le cabinet dont même aucun des membres ne fut réélu. Les conservateurs se virent réduits à un groupe insignifiant, tandis que les parties d'opposition gagnaient une majorité écrasante.

La Chambre des députés se réunit au mois de mai et consacra ses premières séances à la discussion de l'adresse : celle-ci, à côté de phrases affirmant les droits des députés, « le dévouement traditionnel du peuple s'allie à l'attachement ferme et réfléchi qu'il porte à ses droits constitutionnels (4) », contenait des critiques contre les actes des ministres, surtout en ce qui concernait la réforme militaire : « Nous nous proposons d'acquiescer aux nouvelles mesures prises pour l'armée à condition qu'elles cadrent avec les lois actuelles sur l'organisation militaire (5). »

(1) *Erläss* des 16^{ten} avrils 1862, wegen Wegfalles des Steuerzuschlages. — V. Decker, p. 13.

(2) « Ce n'était pas le moment de tirer en l'air ; il fallait au contraire épargner sa poudre » (Bismarck à Roon).

(3) V. Marcks, *op. cit.*, p. 202.

(4) *Annuaire des Deux-Mondes*, année 1861, p. 413.

(5) *Idem.*

Le roi répondit que ses ministres avaient agi sur ses ordres,... que lui-même se tiendrait sur le terrain de la constitution jurée (1), puis il tourna le dos à la délégation qui était venue lui apporter l'adresse au château.

Devant cette attitude, les députés restèrent calmes ; ils conservaient leur ressentiment pour l'heure favorable (2).

Le budget de 1862 n'avait pas encore été voté (3). Pour régulariser cette situation, le gouvernement soumit à la Chambre les budgets de 1862 et de 1863. La situation financière était excellente ; mais le ministre de la guerre n'apportait pas de projet de loi militaire (4) ; de plus les dépenses de la réforme de l'armée avaient été portées au budget ordinaire.

Pour justifier cette mesure, le gouvernement disait que les dépenses militaires étaient des dépenses « nécessaires », d'abord parce que celles de l'année 1862 avaient été engagées en majeure partie, parce qu'ensuite la situation militaire n'était pas destinée à subir de changement, le gouvernement la jugeant indispensable pour garder à la Prusse son rang de grande puissance (5).

Tels étaient les motifs pour lesquels le ministère renouvelait la tentative de 1861 ; porter les crédits de la réforme de l'armée au budget ordinaire.

Mais par cette mesure le gouvernement s'engageait imprudemment sur le terrain budgétaire ; d'une question technique il faisait une question constitution-

(1) Discours prononcé le 7 juin 1862.

(2) V. Matter, *op. cit.*, t. II, p. 26.

(3) L'année financière s'ouvrait en janvier ; actuellement elle commence le 1^{er} mars (Stourm, *Le budget*, V. p. 105).

(4) V. Plus haut, p. 32 : la nouvelle conception du gouvernement : il fait de la question militaire une question budgétaire.

(5) V. Gneist, *Die Militärvorlage von 1892*, p. 56.

nelle (1). Cette manœuvre qu'il croyait habile, par laquelle il évitait le refus du projet de loi militaire, allait déchaîner le conflit.

La Chambre des députés renvoya le projet de budget à la commission des finances. Celle-ci, composée en majeure partie de progressistes, saisit immédiatement l'occasion de se venger des mauvais procédés gouvernementaux. Elle bouleversa le projet du ministre en séparant du budget de l'administration courante, les dépenses de la réforme militaire. Puis estimant que la réforme était illégale comme contraire aux lois militaires de 1814, 1815 et 1819, elle proposa purement et simplement le rejet de tous les crédits demandés pour la réorganisation.

Le rapport de la commission vint en séance plénière le 11 septembre 1862. Il apparut de suite que la majorité ne céderait pas aux demandes du gouvernement. Le conflit d'opinions était passé à l'état aigu. A Berlin, on envisageait la situation avec crainte. Le roi était profondément irrité ; Roon écrivait que des catastrophes terribles étaient inévitables (Roon).

Les débats s'ouvrirent par une déclaration du ministre des finances, M. von der Heydt, au nom du gouvernement. Les représentants de la nation, dit-il, ont consenti au principe de la réorganisation puisque le Landtag a accordé les 25 centimes additionnels aux principaux impôts. « Aujourd'hui, comme hier, le ministère reconnaît que la réforme de l'armée, en tant que celle-ci exige une augmentation durable des crédits ou un règlement législatif plus étendu sur le service militaire, ne

(1) *V. der Verfassungskonflikt in Preussen* (année 1864), p. 8 et 9.

peut être considérée comme définitive avant que le Landtag ne lui ait accordé son assentiment conformément à la constitution. Mais d'autre part une réduction des dépenses n'est plus possible pour l'année 1862 : en effet les dépenses sont déjà engagées en grande partie et les économies deviennent impossibles (1). »

A cela les progressistes répondirent que la nomination d'officiers et de fonctionnaires militaires nouveaux, avait été faite au mépris des lois d'organisation militaire. Ils invitèrent le gouvernement à déposer un projet de loi pour régler la situation.

— Quand les débats s'ouvrirent, le 11 septembre 1862, le sentiment général était que la Prusse se trouvait à la veille d'une crise décisive pour son histoire ; d'un côté, la conception que la vie constitutionnelle du pays périrait, que l'absolutisme reparaitrait, si les représentants de la nation ne faisaient triompher leur théorie ; de l'autre, l'idée que la victoire de la majorité libérale de la Chambre transformerait la monarchie constitutionnelle en un régime parlementaire, où la couronne ne serait plus qu'un vain titre.

A ce moment la question n'était plus seulement militaire ou financière ; elle était devenue avant tout politique et constitutionnelle : le Parlement et la couronne se disputaient la suprématie. Le roi le sentait quand il écrivait à Bernhardi à propos des menées des libéraux : « Ils prétendent que c'est à eux de gouverner désormais et non plus au roi : mais cela ne doit pas être » ; au prince de Cobourg, libéral, il parlait de l'opposition qui désirait « ruiner l'armée, l'arracher des mains du roi, en faire un

(1) V. *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, année 1862, séances de septembre.

instrument du Parlement ». Ceci donnait à la situation son acuité et au combat sa valeur intrinsèque.

La couronne avait usé du droit, incontesté jusqu'alors, de fixer le chiffre du contingent et par là le nombre et la force des régiments destinés à le recevoir ; mais tout aussi incontestable était le droit de la Chambre de rayer les dépenses qui n'étaient pas inscrites dans une loi.

« Vous vous appuyez sur la loi de 1814, disaient les députés ; eh bien nous ferons usage de notre droit budgétaire ; vous appelez des soldats, formez des bataillons pour les incorporer, c'est votre droit ; mais nous vous refuserons les crédits nécessaires, c'est aussi notre droit » (1).

Et quand le roi objectait que par une extension trop grande donnée à ce droit budgétaire, celui qu'il tenait de la loi de 1814 devenait un vain mot, la Chambre lui répondait avec tout autant de raison que l'accomplissement d'une dépense, rayée par elle, constituerait une violation de la constitution.

La Prusse venait à peine de naître à la vie constitutionnelle : c'est pour cela que surgissaient ces contradictions de principe, ces aspirations inconciliables ; c'est pour cette raison que les partis s'irritaient facilement, qu'ils commettaient tous deux de lourdes fautes, que finalement ils ne surent pas trouver la solution d'une question qui, en des temps plus paisibles, aurait été facilement résolue.

Et si la lutte ne s'est pas ouverte plus tôt, si le conflit n'a éclaté qu'en 1862, c'est que Guillaume reculait devant cette lutte, devant le pénible conflit à l'intérieur du

(1) V. Sybel, *die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I*, t. II, p. 409.

royaume, en face d'une Europe menaçante. La jeunesse, la confiance en lui-même lui manquaient. Il ne se croyait pas capable de vaincre et d'autre part ne voulant pas reculer, il songeait à abdiquer.

Il était isolé, avait contre lui la reine, le Kronprinz ; le pays lui était hostile, la Chambre d'opinion radicale, des misères de toute part ; c'était de plus un homme de soixante-cinq ans (1).

Mais à ses côtés veillait Roon, le compagnon fidèle des heures mauvaises. C'est lui qui, après mainte séance tumultueuse du Landtag, encourageait l'âme ébranlée du roi : « En Prusse, disait-il, ce n'est pas un parti qui doit régner par les ministres, mais la couronne », et il ajoutait : « La Prusse, comme le montre toute son histoire, a besoin pour son salut d'une volonté royale souveraine. »

Encouragé par ces fortes paroles, le roi s'était décidé à faire tête à l'orage : « Il faut vider la question de savoir, disait-il, si la prérogative de la couronne d'organiser l'armée est devenue dépendante du droit constitutionnel du Landtag d'accorder ou de refuser les crédits qui y sont nécessaires. La Chambre ne se montrait pas moins belliqueuse ; cependant les deux partis reculèrent une dernière fois devant les dangers de la lutte.

Les députés Stavenhagen, Sybel, Schubert et Twesten cherchèrent un mode de conciliation et proposèrent, tout en maintenant les nouveaux régiments, de réduire à deux années la durée du service militaire (2). Le ministre de la guerre semblait assez disposé à traiter sur cette base pour éviter le conflit ; mais il déclara devoir en référer

(1) V. Marcks, *op cit.*, p. 207.

(2) V. Sybel, *op. cit.*, II, p. 436.

au roi avant de prendre aucune décision. La question était importante; aussi la Chambre s'ajourna-t-elle pour laisser libre cours aux négociations.

Roon, dans le conseil des ministres, recommanda au roi de céder sur la question de durée du service; il espérait, en échange de cette concession, obtenir des avantages importants. Les autres ministres étaient de l'avis de Roon.

Mais alors le roi, aussi souvent irrésolu sur les questions de politique qu'il se montrait décidé pour celles ayant trait à l'armée, déclara nettement qu'il ne pouvait renoncer aux trois années de service et que si ses ministres l'abandonnaient il ne lui resterait plus qu'à abdiquer (1).

(1) « Les ministres (au sujet de l'amendement Stavenhagen) se crurent obligés d'obtenir l'approbation du roi. Les débats parlementaires furent, sur leur proposition, remis aux jours suivants et le roi réunit le conseil dans son palais. Le ministre des finances, M. von der Heydt, se prononça pour l'acceptation de l'amendement Stavenhagen, car l'absence prolongée de budget (on était en septembre 1862 et le budget de l'année n'était pas encore voté), lui semblait dangereuse et rendait impossible l'exercice de ses fonctions. Le ministre de la guerre, von Roon, qui n'apercevait aucune autre issue, fatigué d'ailleurs de cette lutte incessante, conseilla de s'entendre avec la Chambre avant de continuer les délibérations. Il pensait que le gouvernement pouvait, en se réservant des compensations, accepter l'amendement Stavenhagen. Mais le roi, voyant les autres ministres partager cette opinion, se leva brusquement et déclara ne pouvoir la concilier avec son expérience et son devoir militaire. Il ne pouvait en conscience renoncer au service de trois ans dans la nouvelle organisation de l'armée et il ne lui restait plus, si ses ministres l'abandonnaient aussi, qu'à appeler le prince héritier auprès de lui... Mais le roi avait à peine demandé l'officier de service pour lui donner ses ordres en conséquence; que les ministres l'entourèrent en le suppliant instamment de revenir sur sa décision. Ils se disaient tout prêts à le servir fidèlement et à défendre ses opinions devant la

Devant cette déclaration les ministres s'inclinèrent et promirent au roi de défendre sa décision devant la Chambre. Comme le ministre de la guerre n'apportait pas la réponse attendue, celle-ci reprit ses séances.

Le 23 septembre 1862, elle donna au conflit son caractère définitif : par 273 voix contre 68 elle supprima du budget les dépenses de la réforme militaire, bien que celles-ci fussent déjà engagées aux trois-quarts puis elle approuva le budget ainsi mutilé par 308 voix contre 11.

La rupture complète de la Chambre et du gouvernement était ainsi consommée ; la crise était ouverte. La question militaire était devenue une question budgétaire.

Chambre des députés. On convint finalement de la déclaration que le ministre de la guerre devait faire à la Chambre (V. *Praesident Hegel in den Erinnerungen aus seinem Leben*, p. 48).

TITRE II

LA LUTTE (1862 à 1866).

CHAPITRE PREMIER

LES ÉVÉNEMENTS DE 1862 (SEPTEMBRE À DÉCEMBRE).

§ 1. — La situation de la Prusse au moment où éclate le conflit.

« Le présent était triste, l'avenir était sombre pour la Prusse au mois de septembre 1862. Un monarque affaibli dans son autorité et indécis du lendemain ; un ministère de réaction et de combat, en révolte contre la volonté du pays ; un Parlement scindé en deux Chambres ennemies ; les représentants de la nation irrités de la lutte, jaloux de leurs droits, conscients de leur devoir, ayant refusé les dépenses de la réforme militaire par mesure de représailles ; à l'extérieur des difficultés en Hesse, en Holstein, à Francfort ; partout des conflits ; tel se présentait la royaume (1). »

Mais de toutes ces questions la plus grave était celle qui s'ouvrait à propos de la réforme militaire, au fond la

(1) Matter, *op. cit.*, p. 1 et 2.

lutte entre deux écoles. Le roi, la noblesse, l'armée étaient attachés aux institutions du passé ; le pays, par la voix de ses députés, se prononçait pour une politique de progrès. Comment combiner ces tendances opposées ? A cette époque, Duncker voyait dans une didacture de la couronne le seul remède à la situation ; « car ici, disait-il, il faudrait un génie puissant ou un tyran formidable. Or Berlin ne supporterait pas un tel homme ».

Le 23 septembre 1862, Otto von Bismarck Schoenhau-
sen était nommé premier ministre (1).

§ 2. — La nomination de Bismarck.

A. — *Les antécédents du nouveau ministre* (2).

Guillaume I^{er} connaissait Bismarck depuis de nombreuses années.

(1) L'opinion en Prusse s'est passionnée pour le conflit ; de 1861 à 1866, parurent en foule, pamphlets, brochures etc. Qu'il suffise de citer :

a) *Was uns noch retten kann ; ein Wort ohne Umschweife*, Berlin, 1861 (Guttentag).

b) *Die gegenwärtige Lage Preussens* (Gotha, 1862).

c) *Die Lage der preussischen Heeresorganisation am 29 ten september 1862 nebst einem Zusatz über die Landwehr*, von R. Gneist, Berlin, 1862.

d) *Die preussische Volksvertretung im Jahre, 1863*. Berlin, 1863 (Thomas).

e) *Die Loesung des Konfliktes. Eine Mahnung zur Eintracht*. Berlin, 1863 (Heymann).

f) *Der Konflikt in Preussen beleuchtet von einem verfassungstreuen Preussen*. Leipsik, 1863 (*Magazin für Litteratur*).

g) *Der Verfassungsstreit in Preussen*. *Londoner Morning Herald*, 6 october 1864, etc., etc..

(2) *Portrait de Bismarck*. V. Ch. Benoist, op. cit. (1-7).

En 1848, l'agressif orateur du parti des hobereaux avait, à maintes reprises, conversé avec le prince (1).

En 1850, il avait défendu Olmütz ; l'année suivante les deux hommes se rapprochaient davantage, ayant les mêmes aspirations prussiennes, mais différant encore d'opinion sur nombre de points importants.

En 1858, Bismarck avait collaboré à l'œuvre du régent qui depuis ne l'avait plus perdu de vue. Dans la suite, il est vrai, on l'avait envoyé à Saint-Pétersbourg ; car, bien que Guillaume prêtât une oreille attentive aux plans de Bismarck, il refusait encore très catégoriquement de lui confier les affaires étrangères. « Il ne manquerait plus, disait-il, que de mettre à la tête d'un ministère un homme qui y bouleverserait tout. »

Mais, malgré son éloignement de la capitale, il restait en contact avec le prince. Au printemps de 1860, alors que la crise ministérielle était passée à l'état chronique, il dut, même comme candidat à un portefeuille, développer oralement l'ensemble de ses idées devant lui. Bismarck se vit opposer alors un nouveau refus ; mais déjà sa candidature trouvait en Roon un défenseur silencieux et plus tard très actif.

Ce que Bismarck pensait à cette époque nous est connu. Il disait ne pas être l'homme de l'ère nouvelle (2), mais professait toutefois un respect sincère pour la constitution, tout en voulant sauvegarder la puissance de la couronne. Ces tendances étaient connues du prince régent

(1) Marcks dit à ce sujet que Bismarck l'avait trouvé très hésitant. — Gpr. Ch. Benoist, *op. cit.*, 21. « Bismarck, de 1848 à 1851, n'eut guère sous les yeux que le spectacle de la faiblesse royale. »

(2) Lasker, *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*, p. 313.

et chez un homme comme Bismarck, il devait les croire sincères.

Une chose leur était commune à tous deux : un farouche exclusivisme prussien, une énergie inlassable dans la poursuite du but qu'ils s'étaient proposé d'atteindre ; et comme Bismarck incarnait pour l'opinion publique l'idée d'une politique brutalement rétrograde, les libéraux le redoutaient par dessus tout.

Sans cesse le roi lui demandait conseil ; même en juin 1861 (1), Roon avait été chargé d'entamer des négociations avec lui ; il s'agissait toujours de son entrée au ministère.

Mais malgré tout, le roi ne pouvait vaincre son aversion pour Bismarck ; celui-ci s'en apercevait et disait qu'il « n'était pas fait pour collaborer avec le prince qui demandait à être traité avec beaucoup de douceur » (2). Aux yeux de Guillaume, Bismarck était « l'emporté, l'incalculable » ; sa vieille réputation de « frivole violence » (comme il disait lui-même) le suivait encore. Le roi se demandait avec terreur jusqu'où Bismarck l'entraînerait ; il était toujours « le réactionnaire rouge » (3).

A tous ces motifs s'ajoutait la crainte de l'effet que sa nomination produirait sur l'opinion publique, l'aversion profonde et non sans influence de la reine et du prince héritier (4).

Mais Roon servait de trait-d'union entre le roi et Bis-

(1) C'est à ce moment que les ministres libéraux avaient refusé au roi leur concours pour la cérémonie de l'hommage-lige qu'ils disaient inconciliable avec leurs opinions.

(2) Juin 1858 : Bismarck à Gerlach.

(3) Ainsi l'avait surnommé le roi Frédéric Guillaume IV.

(4) V. sur la reine : Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 61 ; sur le prince : Marcks, *op. cit.*, p. 223.

marck ; ami de ce dernier, aspirant comme lui à accomplir de grandes choses et confident du monarque, duquel le rapprochait son caractère de soldat droit et dévoué.

En mai 1862, alors que les nuages s'amoncelaient à l'horizon politique, Bismarck fut rappelé de Saint-Pétersbourg ; mais ce ne fut que pour être envoyé à Paris tout d'abord ; le roi ne pouvait encorer se décider à le nommer ministre.

On songea ensuite à lui confier provisoirement la présidence du conseil, sans attribution de portefeuille, et lui-même, quoiqu'avec répugnance, était prêt à accepter ce poste si c'était nécessaire. C'est à cette époque qu'il écrivit à Roon ces lettres fameuses, où se peint le déplaisir d'accepter la charge avec toutes ses imprécisions, avec tout son poids écrasant (1). Mais, d'un autre côté, il sentait parfaitement que lui seul pouvait accepter cette charge et que seule celle-ci, la plus haute, lui suffirait.

Comme au mois de juin rien n'avait encore été décidé, Bismarck donnait à entendre que sa nomination aurait plus d'effet, la crise une fois ouverte : « Alors, écrivait-il à Roon, le moment, à mon avis, sera venu, de montrer à la Chambre, par ma nomination, qu'on est bien loin d'abandonner la lutte. » Alors son nom maudit inspirerait une crainte salutaire aux adversaires et les amènerait peut-être à composition (2).

Ce fut en effet à ce moment que Bismarck fut appelé par le roi. La crise était ouverte ; car si les députés avaient retranché du budget les crédits nécessaires à la

(1) V. Sybel, t. II, p. 332.

(2) V. *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, Traduction Jaeglé, t. I, p. 320. Lettre à Roon, écrite à Paris le 15 juillet 1862.

réorganisation, le gouvernement était décidé à maintenir la réforme de l'armée ; qu'est-ce à dire, sinon qu'il accomplirait ces dépenses, non votées par la Chambre des députés, donc inconstitutionnelles et d'ailleurs engagées déjà en grande partie ou que même il rejetterait le budget tout entier, mesure également contraire à la Constitution.

B. — *La nomination.*

Le 20 septembre, Bismarck était arrivé à Berlin. Roon lui avait annoncé l'ouverture du conflit, la démission prochaine du prince de Hohenlohe (ministre président) et de von der Heydt qui se refusaient à entrer dans une période sans budget. Le ministre de la guerre lui avait exposé les dangers de la situation.

Le 22 septembre, le roi, sur les instances de Roon, consentit à recevoir Bismarck. La partie était gagnée.

Le chancelier a raconté lui-même plus tard, dans des entretiens particuliers, la façon dont les événements s'étaient alors déroulés (1).

« Quand je me rendis auprès du souverain, je le trouvai prêt à signer son abdication. Le document était sous ses yeux lorsque je fus introduit auprès de lui et qu'il m'offrit la présidence du ministère. Il était résolu à faire appel au prince héritier et à lui remettre à la fois l'acte d'abdication et le pouvoir dans le cas où je lui refuserais mon concours. Quant à moi, j'acceptai immédiatement. — « Voulez-vous aussi soutenir ces fonctions contre la majorité du pays », me demanda le roi — « Oui, sire », répondis-je. — « Et également sans budget ? », reprit-il. —

(1) La scène se déroula au château de Babelsberg (près Potsdam).

« Oui, sire ». Alors le roi déchira l'acte d'abdication : il traita de même un programme de seize pages qu'il avait esquissé pour réfréner l'esprit de hobereau prussien (1) qu'il craignait en moi. Il retrouva de nouveau ses espérances et son courage (2). »

Cette scène se déroulait le 22 septembre. Le 23 survenait la décision, d'ailleurs attendue de la Chambre des députés, et la nomination officielle de Bismarck.

§ 3. — Les débuts de Bismarck (3).

A Babelsberg, Bismarck avait dit au roi qu'il périrait plutôt que de l'abandonner en face de la Chambre : « Aussi longtemps qu'un noble de la vieille Marche sera en vie, il ne sera pas dit que le roi de Prusse n'a pu trouver de serviteur. »

Il a tenu sa promesse ; il a pris fait et cause pour son maître, lui est devenu indispensable ; mais ce maître à son tour, aucun indice ne permet d'affirmer le contraire, l'a toujours soutenu contre ses adversaires, les libéraux (4) ; ils ont lutté ensemble jusqu'à la victoire.

La nouvelle de la nomination de Bismarck produisit une impression détestable (5). Le parti libéral fulmina

(1) « Du Brandebourg, de la Poméranie, de la vieille Prusse, de ce qu'il y a de plus vieux dans la vieille Prusse il apportait une somme de préjugés aristocratiques et autres ; il en était tout raide, tout hérissé ». — V. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 19.

(2) *Bismarcks Gedanken und Erinnerungen*, t. I, p. 267 et suiv.

(3) V. sur entrée de Bismarck au ministère, Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 55 et s.

(4) V. Guillaume I, maître fidèle. *Pensées et souvenirs*, I, p. 168.

(5) « Il s'agissait désormais de ne pas sacrifier lâchement le plus léger atome des droits accordés par la Constitution ». V. *Begründung des deutschen Reiches*, etc. II, p. 439, 440.

d'indignation, « Junker rodomont, vil fanfaron, adorateur de Napoléon, destructeur des grandes villes », tels étaient les plus doux des qualificatifs dont il se servait envers le nouveau ministre ; il pensait que celui-ci allait abolir la constitution, jugeant ce « hobereau enragé » (1) capable de tout (2).

Ce « hobereau enragé » essaya pourtant tout d'abord la méthode de conciliation avec ses adversaires politiques. Mais la question de la durée du service rendait toute entente impossible ; non pas que Bismarck tint personnellement aux trois années ; mais comme il l'avait dit « si le roi demandait un service de dix ans, je m'inclinerais avec obéissance (3) ».

Dès les premières séances se manifesta le désir du ministre président d'arriver à une entente. Il commença par retirer le projet de loi concernant la fixation du budget de 1863 qui avait été soumis au Parlement en même temps que celui de 1862 (le 25 mai 1862).

Le 29 septembre, Bismarck indiqua les raisons qui l'y avaient décidé (4).

« La Chambre des députés ayant retranché du budget de 1862 toutes les dépenses affectées à la réorganisation de l'armée, le gouvernement pense que ce vote se répé-

(1) On l'appelait : Der tolle Junker.

(2) « La fière cavale Borussia ferait mordre la poussière à ces cavaliers d'occasion qu'étaient les parlementaires prussiens. »

(3) Bismarck à Bernstorff le 21 novembre 1862.

(4) Bismarck orateur : « d'une voix trop aiguë pour un si grand corps, avec des tâtonnements, des bredouillements et des étranglements, avec des bégaiement de la pensée et de la langue, dans un style incorrect, haché, heurté, mais qui éclatait en trouvailles ; sans inflexions, sans gestes il débitait froidement des choses terribles » (V, Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 11-12).

tera à l'occasion du budget de 1863, quand celui-ci vous sera soumis. Le gouvernement du roi, de son côté, persistant dans sa manière de voir, telle que ses organes l'ont exposée dans la discussion du budget de 1862, est fondé à croire que le résultat d'une discussion immédiate du budget de 1863, ne pourrait qu'entraver la solution future des questions en litige et en augmenter notablement les difficultés.

« Les débats antérieurs de la Chambre ont démontré, en outre, que la fixation d'un budget répondant aux besoins du pays ne peut avoir lieu *qu'après le vote de la loi militaire*, loi que le gouvernement du roi se propose de présenter dans la session prochaine. . . . Le gouvernement du roi ne songe point à renoncer au principe en vertu duquel le budget doit être désormais présenté assez tôt, pour que la fixation en soit possible avant le commencement de l'année pour laquelle il est établi ; mais dans le cas présent, il croit de son devoir de ne pas rendre une entente plus difficile qu'elle ne l'est déjà. Au commencement de la session prochaine, il présentera le budget de 1863 en même temps que le projet de loi maintenant les conditions essentielles de la réforme de l'armée, pour régulariser le service militaire obligatoire pour tous. Après quoi le budget de 1864 sera soumis en temps utile aux délibérations constitutionnelles de la Chambre (1). »

La Chambre ne fut pas satisfaite par cette déclaration du gouvernement et y répondit par une mesure provocante ; elle s'était engagée trop à fond pour pouvoir reculer.

(1) *Discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 12.

Le 30 septembre, M. Forckenbeck présenta à la commission un projet de résolution contenant une interprétation étendue de l'article 99 (1) de la Constitution et des articles 100 (2) et 104 (3) qui s'y rapportent.

Ce projet se terminait par ces deux propositions :

1^o Il est contraire à la Constitution de pourvoir à des dépenses que la Chambre a expressément et définitivement condamnées (Ceci fait allusion aux dépenses de la réforme militaire).

2^o La Chambre, en réponse au discours de Bismarck du 30 septembre, demande au ministère de lui soumettre le budget de 1863 assez tôt pour qu'elle puisse le fixer avant le 1^{er} janvier.

Irrité par la motion Forckenbeck, Bismarck fit remarquer que l'établissement du budget ne dépendait pas seulement de la Chambre, mais qu'il nécessitait la coopération de trois facteurs, la Chambre des députés, la Chambre haute et la Couronne. Dans le cas où ces trois facteurs ne parviennent pas à s'entendre, dit-il, il naît une situation particulière ; il la qualifiait de « *tabula*

(1) Art. 99. Les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être évaluées d'avance et inscrites au budget de l'Etat. Ce dernier doit être fixé chaque année par une loi.

(2) Art. 100. La perception d'impôts ou de contributions pour le Trésor n'est licite qu'autant qu'elle est autorisée par la loi du budget ou des lois spéciales.

(3) Art. 104. L'approbation ultérieure des deux Chambres est nécessaire pour toutes dépenses excédant les prévisions budgétaires. Les comptes du budget de l'Etat sont vérifiés et arrêtés par la Cour des comptes. Le compte général du budget annuel ainsi que la situation de la dette publique seront présentés aux deux Chambres pour la décharge du gouvernement, avec les observations de la Cour des comptes (V pour ces trois articles ; F.R. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 1891).

rasa ». Et pour ce cas, le premier ministre proclamait pour le gouvernement un droit issu de la nécessité de continuer à gérer la chose publique : ce droit appartenait à la couronne puisque la Constitution ne l'avait pas expressément transmis aux deux autres facteurs.

C'était exposer d'une façon plus théorique la thèse qui avait paru le 22 septembre sous l'inspiration de Bismarck dans un journal berlinois :

« La Constitution, y était-il dit, tout en prescrivant de régler chaque année le budget par une disposition légale (1), n'admet certainement pas qu'à l'occasion de cette loi, il soit permis de prendre des résolutions inacceptables et impraticables. Dans le cas où la Chambre, malgré de sages remontrances, persisterait à exiger ce qui n'est pas possible et à vouloir ce qu'on est déterminé à refuser, elle assumerait sur elle toute la responsabilité des embarras qui pourraient surgir d'un pareil état de choses (2). »

Bismarck, en concluant, parlait de la liberté regrettable « que recevait le gouvernement par le rejet du projet du budget tel qu'il avait été présenté à la Chambre des députés ; quand le budget ne pouvait être établi, l'absolutisme que la Constitution avait voulu abolir à jamais, renaissait ».

Les libéraux étaient scandalisés par cette théorie scabreuse et Reichensperger, l'un de leurs chefs, exprimait l'anxiété commune devant les « prétentions du premier ministre » qui, « avec une légèreté inouïe, a indiqué que la crise constitutionnelle en expectative et que le gouverne-

(1) Art. 99 : V. page précédente, note 1.

(2) *Allgemeine Preussische Zeitung* du 21 septembre 1862 (Traduit dans le livre de Matter, *Bismarck et son temps*, p. 23).

ment ne désire nullement éviter, n'est pas une chose si terrible ».

Gneist intervint également et dit qu'il considérait les protestations de la Chambre comme un acte nécessaire, qu'il estimait que le budget entier était le fondement de la constitution prussienne.

Il plaisantait ensuite la théorie exposée par Bismarck : « Dans le cas où le budget a été rejeté par la Chambre, le gouvernement est obligé de présenter un nouveau budget, s'il n'en n'existe aucun, si l'on se trouve dans cet état de nécessité indiqué par le ministre.

« Quand l'année est terminée ou approche de sa fin (comme c'est le cas en 1862) et que d'après les calculs humains il faut conclure à l'impossibilité ou à l'inutilité des négociations, c'est la nature des dépenses qui décide.

« Il y a les dépenses nécessaires, celles qui reposent sur des obligations contractées par l'Etat, par exemple la dette publique. Le gouvernement peut certainement les incorporer au budget ; il peut même aller plus loin et supposer un acquiescement tacite de la Chambre qui se manifesterait dans l'avenir.

« Si, au contraire, le gouvernement voulait inscrire au budget une dépense extraordinaire autorisée temporairement puis rejetée définitivement par la Chambre et manquant par ailleurs de base légale (1), il se rendrait coupable d'une violation de la constitution dans sa forme la plus excentrique (2).»

(1) Comme c'est le cas pour la réforme militaire, d'après l'opinion de la Chambre.

(2) *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, 1862, page 2120.

Virchow, un des plus illustres représentants de la cause libérale, prit ensuite la parole.

« La polémique, dit-il, s'étend à l'interprétation que donne le ministre président de l'article 99 de la Constitution.

« Celle-ci ne connaît pas d'administration sans budget. Si malgré la démission d'un ministère (1), malgré la dissolution du Landtag (2), la Chambre continue à refuser les crédits demandés, cette mesure doit être mise à exécution ; dans les questions budgétaires c'est l'avis de celui qui accorde le moins qui doit prévaloir.

« Au contraire, d'après la théorie du premier ministre, dans tous les cas ou de tels antagonismes se font jour et ne peuvent être résolus, quand survient ce que l'on a appelé la « lacune constitutionnelle (3) », ce serait la couronne qui dirigerait tout, grâce à sa puissance originellement illimitée.

« Qu'est-ce à dire, sinon que l'absolutisme complète le régime constitutionnel ; est-ce là un système qui puisse trouver place dans notre régime actuel (4) ? »

Schulze-Delitzsch résumait ainsi les débats : « Les déclarations du ministre mettent directement en question l'existence de la constitution. Si on nous conteste le droit de décider d'une partie quelconque du budget, c'en est fait du droit de voter la loi de finances.

« On ne peut gouverner à la fois constitutionnellement et avec un pouvoir absolu. Les interprétations du ministre

(1) Le 9 mars 1862.

(2) Le 11 mai 1862. — V. *suprà*, p. 41.

(3) V. Bismarck (*Tabula rasa*, *suprà*, p. 61).

(4) *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, 1862, page 2143.

président rendraient le conflit permanent et mettraient fin à la vie constitutionnelle. »

Le 6 octobre 1862 M. de Vincke déposa dans un esprit de conciliation un amendement dont l'objet était d'engager le ministère à demander, avant la fin de l'année, un crédit provisoire, dans le cas où il ne serait pas en mesure de présenter le budget avant le 1^{er} janvier 1863.

Le 7, Bismarck déclara que le gouvernement du roi verrait dans l'adoption de l'amendement de Vincke l'assurance que ses propres efforts pour amener une entente étaient appréciés par la Chambre.

« Nous sommes en désaccord, dit-il, sur deux points qui ne sont pas nécessairement connexes : l'organisation de l'armée et la question de compétence constitutionnelle des différents pouvoirs de l'Etat, en ce qui concerne la fixation du budget. Il y a douze ans, ce dernier point a été débattu dans les deux Chambres, sans que le différend ait alors été vidé. La Chambre des députés et la couronne persistent chacune dans leur manière de voir.

« Je pense, continuait Bismarck, que cette question de principe qui n'a pu recevoir de solution à cette époque, aujourd'hui encore ne sera résolue, ni au moyen de controverses historiques, ni par des attaques personnelles, ni par la résolution (Forckenbeck) proposée. Ce n'est pas l'opposition des théories contradictoires, mais seulement la longue pratique du droit public qui résout les questions du genre de celle qui nous occupe (1) ».

Cette déclaration du gouvernement n'eut malheureusement pas d'influence sur la suite des débats ; on se

(1) Discours du comte de Bismarck, t. I, p. 14.

refusa à y voir un acte de conciliation ; les députés demandèrent des affirmations plus précises sur la situation.

Aussi l'amendement de Vincke fut-il repoussé par la Chambre qui adopta au contraire « le projet de résolution provoquant » de Forckenbeck par 251 voix contre 36.

La majorité réclamait donc le dépôt du budget de 1683 avant le 1^{er} janvier et proclamait l'illégalité des dépenses militaires non autorisées par la Chambre.

Tout accord était rendu impossible.

§ 4. — Le roi et Bismarck. — Leur état d'esprit.

L'Episode de Jüterborg.

Le roi Guillaume fut alors repris de terribles pressentiments ; un séjour de quelques semaines à Baden-Baden, pendant lequel s'était fait sentir l'influence de la reine, du prince héritier, ennemis irréconciliables de Bismarck, avait changé ses dispositions belliqueuses de Babelsberg. Il s'agissait pour le ministre-président de conquérir son roi une seconde fois.

« J'allai à sa rencontre jusqu'à Jüterborg (1), écrit-il dans ses *Mémoires* : l'arrivée du roi y était ignorée : dans la gare je m'assis sur une brouette renversée et là j'attendis le train qui devait amener le souverain... Je trouvai enfin le roi dans un wagon de première classe. Il était encore plus abattu après quelques semaines passées à Baden-Baden qu'auparavant (2). La reine l'avait effrayé en lui montrant le rôle qu'il assumait dans l'histoire. Je fis appel à son honneur prussien. — « Oui, mais que résultera-t-il de tout cela ? » me demanda-t-il. Ma vue s'étend assez loin de mon palais pour voir

(1) En octobre 1862. — V. *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 357 et 358.

(2) Le 22 septembre, lors de l'entrevue de Babelsberg.

sur la place qui l'entoure tomber votre tête ; la mienne suivra fatalement. » — « Quant à moi, Sire, je ne puis rêver une plus belle mort, si ce n'est celle sur un champ de bataille. Je tomberai alors comme lord Strafford et Votre Majesté comme un Charles I^{er} ; n'est-ce pas là une figure historique suffisamment remarquable ? — Et après, me demanda le roi. — Mais si Votre Majesté conduisait des soldats au combat, voudrait-elle les abandonner au moment du péril ? — Non, s'écria-il, en se relevant droit et ferme. — Je l'avais de nouveau gagné à ma cause. L'honneur prussien avait vaincu (1). »

Ayant ainsi reconquis l'esprit du roi, Bismarck voyant toute tentative de transaction impossible, se jeta résolument dans la lutte. Il la soutint, non sans mainte exagération et certainement avec tout l'amour du combat que renfermait sa riche nature (2).

Son but dominant fut de conserver intacte la puissance de la couronne ; c'est pourquoi il resta sur la brèche pendant ces années avec une énergie indomptable, avec une force sûre d'elle-même qu'aucun autre n'aurait montrée à sa place (3).

Il revenait souvent sur la question de principe. Lui, Bismarck, voulait sauvegarder les attributs de la couronne, car à ses yeux c'était la condition de la paix intérieure, de la prospérité, de la situation politique de l'Etat (4).

(1) V. aus *Bismarcks Gedanken und Erinnerungen*, rapporté dans Gneist, *op. cit.*, p. 61-62.

(2) Marcks, *op. cit.*, p. 34.

(3) Marcks, *op. cit.*, p. 59.

(4) Coupez ou détendez le fil divin qui attache au roi la nation, et il n'y a plus qu'une « nef de fous » courant se briser contre le « rocher de bronze ». Cf. *Le prince de Bismarck*, Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 11.

Il n'a pas cru au danger de la Révolution, mais savait que son avenir politique était en jeu. Aussi chercha-t-il à mainte reprise à transiger avec ses adversaires ; mais chaque fois que Bismarck voulut se montrer conciliant, faire des avances aux libéraux, ce fut le roi qui repoussa ces moyens. Entré dans la lutte après de longues hésitations, l'ayant finalement déchaînée par son obstination sur une question qu'il jugeait primordiale (1), Guillaume I^{er} ne voulait plus reculer d'un pas. Il se rappelait les fortes paroles de Roon « Deux chemins s'ouvrent devant Votre Majesté : vous pouvez céder et laisser se créer une Belgique nouvelle ; le titre de roi-citoyen vous sera décerné au milieu des applaudissements. Mais vous pouvez aussi chasser le phantôme parlementaire, délivrer l'aigle de Prusse de ses chaînes et sauvegarder l'esprit du passé. »

Le roi était décidé à ce dernier parti depuis le jour où il avait appelé Bismarck et il garda son obstination sur la question de principe jusqu'à la fin. En 1865, alors que la victoire sur les Danois semblait rendre une réconciliation possible et que celle-ci fut même recommandée par ses ministres au prix de quelques concessions, il répondit qu'il ne diminuerait pas d'un thaler les dépenses de l'armée, qu'il ne réduirait pas d'une heure la durée du service (2).

Avec de pareils adversaires les libéraux avaient tout à redouter.

(1) V. *suprà*, Question militaire.

(2) V. Marcks, *Kaiser Wilhelm I*, p. 225.

§ 5. — Le projet de budget devant la Chambre des Seigneurs.
Discussion et vote. — Suites du vote.

Les divergences d'opinion sur le partage de la puissance publique furent encore aggravées à la fin de la session de 1862.

Bismarck, dès que l'entente parut impossible, se passa du concours de la Chambre et « résolu, selon ses propres paroles à veiller à ce que la Constitution demeure une vérité dans celles de ses dispositions qui garantissent les droits de la Chambre haute et ceux de la couronne » (1), il porta le budget à la Chambre des Seigneurs.

Ceux-ci se refusaient à l'accepter sous sa forme amputée, sans les crédits pour la réorganisation militaire ; la Chambre haute, nommée par le roi (2), d'esprit très conservateur, ne voulait souscrire à un plan financier qui ne tenait pas compte des demandes du gouvernement. Autant que le ministère, elle était opposée aux tendances parlementaires de la Chambre basse. Mais, d'un autre côté, elle hésitait, à introduire par le refus du projet de budget (3), voté par les députés, une situation sans loi financière, donc contraire à la Constitution.

Deux opinions se manifestaient ; les uns ne voulaient pas aller à l'extrême : ils désiraient donner encore une fois à la deuxième Chambre l'occasion de modifier sa décision qu'ils jugeaient inapplicable ; ils proposaient donc de voter une résolution relative à des pourparlers avec les députés ; les autres se rangeaient à l'amendement du

(1) V. *Discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 11.

(2) V. M. Chavegrin, *op. cit.*, p. 232-233.

(3) D'après la Constitution prussienne (art. 63), la Chambre des Seigneurs ne peut qu'accepter ou rejeter le projet de budget dans son entier.

comte d'Armin et étaient décidés à rejeter le budget voté par la deuxième Chambre et à accepter celui que le gouvernement avait proposé ; ceci marque nettement la situation qu'entendait prendre la Chambre haute dans le litige et forcer les députés à revenir sur leur première décision (1).

Cette seconde manière de voir fut adoptée le 11 octobre 1862. Elle était contraire à l'article 62 de la Constitution d'après lequel « la Chambre des Seigneurs ne peut qu'accepter ou rejeter le projet de budget qui lui est transmis par la Chambre dans son entier. Elle n'a nullement le droit de substituer à ce dernier un projet dont elle n'a pas été saisie ».

Ce fut d'ailleurs l'opinion de la Chambre des Députés qui répondit au vote des Seigneurs par la motion Forckenbeck.

« La résolution prise par la Chambre des Seigneurs, en tant qu'elle ne se limite pas à accepter ou à repousser purement et simplement le projet de budget voté par la Chambre des Députés et seul soumis aux délibérations de la Chambre haute ; bien plus en tant qu'après avoir rejeté ce dernier elle vote le projet de budget déposé par le gouvernement, dont la Chambre des Seigneurs n'a nullement été saisie, est contraire au sens clair de l'article 62 de la Constitution (2) et pour cette raison nulle et inexistante. Le gouvernement ne peut donc se considérer comme autorisé à agir d'après ce vote (3). »

(1) V. *Das Recht des Herrenhauses bei Feststellung des Staatshaushaltetats* du comte d'Arnim, 1863.

(2) Art. 62 : Les projets de loi intéressant les finances de l'Etat seront soumis d'abord à la deuxième Chambre. Ils seront acceptés ou refusés en entier par la première Chambre.

(3) V. *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, année 1862, p. 2242.

Mais cette mesure prise par la Chambre haute n'était pas seulement inconstitutionnelle ; c'était de plus un acte de mauvaise politique.

Si elle avait accepté le budget voté par les députés, sans y rien changer, la responsabilité gouvernementale se limitait aux dépenses de la réorganisation qui n'étaient pas autorisées. Dans le cas d'une accusation portée contre les ministres, ceux-ci n'auraient eu qu'à prouver que la dépense était nécessitée par la force des choses. Mais par ce fait que la Chambre des Seigneurs acceptait le budget proposé par le gouvernement et rejetait celui voté par la Chambre basse, elle mettait le ministère dans une situation mauvaise, car il portait alors la responsabilité pour le budget tout entier. Les Seigneurs se trompaient donc en croyant par leur vote sauver l'Etat d'un grand péril. Toutefois il ne faut pas oublier qu'ils voulaient prendre nettement position dans la question de principe qui dominait tous les débats.

La motion Forckenberk relative au vote des Seigneurs fut votée à une immense majorité. Ce devait être le dernier acte de la Chambre des Députés en 1862, car dans la même séance le ministère prononça, au nom du roi, la clôture de la session

Dans le discours du trône, lu par Bismarck le 13 octobre dans la salle blanche du château royal (1), il était dit que « le gouvernement se rendrait coupable d'une grave méconnaissance de ses devoirs, s'il voulait reve-

(1) C'est dans cette salle que se réunissait le Landtag au commencement et à la fin de chaque session pour entendre le discours du trône ; celui qui ouvrait la session annonçait le programme gouvernemental ; celui qui clôturait les débats donnait une appréciation du pouvoir exécutif sur le travail accompli.

nir sur la transformation de l'organisation militaire, opérée en vertu de crédits votés antérieurement par la représentation nationale, en faisant abandon des sacrifices considérables consentis dans ce but et en portant atteinte à la puissance de la Prusse » (1). Telle était la réponse du ministère aux agissements de la Chambre des Députés.

Ainsi Bismarck mettait une fin provisoire au conflit en l'étouffant. C'était par la méconnaissance de la première et de la plus impérieuse de toutes les prescriptions constitutionnelles — le vote du budget — qu'il prétendait assurer le respect de la constitution. C'était en sacrifiant les droits de la représentation nationale qu'il entendait sauvegarder les droits de la couronne (2).

Aussi, avant de suivre le cours des débats sur la question financière et militaire, paraît-il utile, au moment où la crise budgétaire prend sa forme définitive, de remonter aux principes qui inspiraient une telle conduite, d'exposer dans leur ensemble la conception budgétaire de Bismarck et celle des députés libéraux.

§ 6. — Les deux conceptions budgétaires.

1. — *La théorie budgétaire de Bismarck.*

Le ministre-président se trouvait devant une situation qui ne cadrerait pas avec la constitution. En effet, l'article 99 est ainsi conçu :

« *Toutes les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être calculées d'avance pour chaque année et portées au budget. Le budget est fixé annuellement par une loi.*

(1) *Stenographische Berichte des Abgeordneten Hauses*, 1862, p. 2260.

(2) V. Matter, *op. cit.*, II, p. 43.

Et l'article 62 ajoute :

« L'accord du roi et des deux Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi. Les *projets de loi intéressant les finances de l'Etat* seront soumis d'abord à la deuxième Chambre. Ils seront acceptés ou refusés en entier par la première Chambre ».

La situation était donc irrégulière (1) ; il fallait la justifier. C'est à cet effet que Bismarck édifia une théorie dont lui-même plus tard reconnut d'ailleurs l'illégalité (2).

Cette théorie porte l'empreinte de celui qui l'a construite. Un historien qui a assisté à ces années de lutte (1862-1866) a défini Bismarck « l'opportuniste le plus dépourvu de principes de tous les temps » (3). Lui-même appelait sa politique un compromis perpétuel, sans principes ni règles fixes, n'ayant qu'une règle, la loi du succès. Le système de Bismarck a bien le caractère d'un expédient imaginé pour défendre plus une politique que des principes.

Voici quelle est la conception bismarckienne. En Angleterre, par suite d'une longue évolution historique, pratiquement la Chambre basse décide seule des recettes à réaliser, des dépenses à autoriser ; c'est la pure conception parlementaire. Ceci a été le fondement d'une doctrine très répandue d'après laquelle ce droit budgétaire de la seconde Chambre est une des parties essentielles d'un Etat constitutionnel. Cependant, dit Bismarck, nous ne vivons pas en Angleterre (4), mais en Prusse, et nous

(1) L'administration sans budget est une violation grave de la Constitution, Sybel, *op. cit.*, II, p. 509.

(2) Matter, p. 669, II, *op. cit.*

(3) V. Ch. Benoist, p. 1 à 7 : Le prince de Bismarck (un grand machiavéliste).

(4) V. Bismarcks Reden : *Philipp Stein*, t. II, .. 46. « Vous savez

avons à conduire les affaires de l'Etat, non pas d'après des théories générales mais selon l'esprit des lois positives prussiennes.

Or, d'après la constitution prussienne (1), toutes les recettes et dépenses sont portées au budget et celui-ci est arrêté chaque année par une loi, dite loi du budget.

Comme toute autre loi, la loi budgétaire est établie par la coopération de la couronne et des deux Chambres (2). Tant que le consentement des trois facteurs n'a pas été obtenu, la décision d'une seule Chambre équivaut seulement à l'expression d'une opinion, mais elle n'est pas obligatoire.

Bien que la Chambre des Seigneurs ait une influence plus restreinte que l'autre Chambre (3), son vote cependant, sur la loi de finances, prise dans son ensemble, a tout autant de poids que celui des députés. Car d'après le texte formel de la constitution (4), les membres des

que sous ce rapport les ministres prussiens ont une tout autre situation qu'un ministère anglais. »

(1) ART. 99. — Les dépenses et recettes de l'Etat doivent être évaluées d'avance et inscrites au budget de l'Etat. Ce dernier doit être fixé chaque année par une loi (Dareste : *Les constitutions modernes*, 1891).

(2) Le pouvoir législatif (art. 62) est exercé conjointement par le roi et les deux Chambres. L'accord du roi et des deux Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi. Les projets de loi intéressant les finances de l'Etat seront soumis d'abord à la deuxième Chambre ; ils seront acceptés ou refusés en entier par la première Chambre.

Bismarck assimile complètement la loi budgétaire à une loi quelconque (V. à ce sujet, p. 77, note 3).

(3) ART. 62. — Les projets de loi intéressant les finances de l'Etat seront soumis d'abord à la deuxième Chambre. Ils seront acceptés ou refusés en entier par la première Chambre.

(4) ART. 83. — Les membres des deux Chambres sont les repré-

deux Chambres ont le caractère de représentants de toute la nation.

Si la loi du budget ne peut être votée à temps, on ne saurait accepter, en droit strict, que le budget de l'année précédente reste en vigueur, car il disparaît avec le dernier jour de l'année pour laquelle il a été promulgué (1). Et même, en droit strict, aucune recette ni dépense ne peut avoir lieu dans le cours de l'année nouvelle (2).

On se trouve donc en face d'une situation anormale, celle-ci n'a pas été prévue par la Constitution (3).

« Le budget n'est pas établi ; cet état de choses est irrégulier sans doute, mais la Constitution n'indique pas de solution (4) ».

Devant cette lacune constitutionnelle (5), différentes théories ont été émises : suivant les uns, le budget de l'année précédente serait de plein droit en vigueur (6) ;

sentants de tout le peuple. Ils votent d'après leur conscience libre et ne sont nullement liés par des promesses ou instructions.

(1) Art. 99. — Appendice, p. 1.

(2) La perception d'impôt ou de contribution pour le Trésor n'est licite qu'autant qu'elle est autorisée par la loi du budget ou des lois spéciales (art. 100).

(3) « La Constitution n'a été établie qu'à contre-cœur, ce n'est que contraint et forcé que l'on a travaillé à son achèvement ; aussi à maints endroits se révèlent les circonstances qui ont présidé à sa formation (*Lasker-zur Verfassungsgeschichte Preussens*, p. 1 et suiv.).

(4) Il n'y a rien dans la Constitution prussienne qui soit comparable aux textes français qui font de la loi budgétaire un acte d'autorisation des recettes et dépenses publiques, dont le gouvernement ne peut se passer pour administrer.

Il n'y a rien qui rappelle l'art. 14 de la Constitution autrichienne qui permettait à l'exécutif de gouverner la chose publique sans budget (V. *infra*).

(5) Bismarck désignait cette lacune de *tabula rasa*.

(6) M. de Bodelschwing, successeur de M. von der Heydt aux finances, déposa un projet de loi pour compléter l'art. 99 de la Constitu-

suivant d'autres, il faudrait se référer aux principes de l'ancien droit lesquels consacrent l'autorité absolue du roi (1).

Mais, dit Bismarck, ce ne sont là que des théories ; en face de nous se dresse la réalité.

L'Etat ne peut vivre sans dépenser (2), on se trouve acculé à une nécessité : il faut que quelqu'un fasse les dépenses nécessaires, et ce quelqu'un doit être le gouvernement, même si l'on ne tient pas compte de l'article de la Constitution (3) qui lui accorde le pouvoir législatif dans les cas de nécessité.

Cependant ce droit d'exécuter les dépenses, sans budget préalable, est balancé par l'obligation qu'a le gouvernement de faire tous ses efforts pour mettre un terme à la

tion, qui fut d'ailleurs repoussé par la Chambre des députés (V. *infra*). « Quand l'accord entre le roi et les deux Chambres du Landtag, nécessaire à l'existence légale du budget ne peut se faire, c'est le dernier budget voté qui a force de loi jusqu'à ce qu'un nouveau soit établi ». C'est l'idée de la permanence du budget. La Chambre des Seigneurs accepta cette manière de voir, le roi s'y rangea : elle devint la théorie du gouvernement. — Le budget fut fixé de 1862 à 1866 par simple ordonnance royale en se conformant au seul vœu de la Chambre des seigneurs. V. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, t. II, p. 18.

(1) Bismarcks Reden, II, séance du 27 janvier 1863.

(2) Ici se montre la conception bismarckienne : après avoir reconnu les difficultés de la théorie, il passe aux nécessités de la pratique qui d'après lui sont décisives.

« Mais qu'importe la théorie quand la nécessité commande ? L'Etat existe ; dès lors il faut assurer la marche régulière des services publics » (Bismarcks Reden, *op. cit.*, t. II, séance du 27 janvier 1863).

(3) Bismarck fait allusion à l'art. 63 de la Constitution (Notverordnungen) prises par le gouvernement. V. Dareste, *op. cit.*, t. I, La Constitution prussienne.

situation anormale (1). Il évitera de plus de prendre des mesures contraires aux décisions antérieures des deux Chambres, à moins que la nécessité ne l'y oblige.

Toutefois si le gouvernement a le devoir de hâter la solution de la question, les autres facteurs, les deux Chambres l'ont aussi ; or, en cas de désaccord entre les trois pouvoirs qui concourent à la confection des lois, la Constitution ne dit pas lequel d'entre eux doit céder pour qu'une entente s'établisse. Bien au contraire, elle proclame l'égalité absolue des trois pouvoirs et ne laisse donc ouvert pour arriver à une solution que la voie du compromis (2).

La difficulté actuelle ne pourra donc être solutionnée que par un compromis et Bismarck ajoutait, montrant que, selon lui, la théorie importait peu dans la question :

« Ce n'est pas l'opposition de théories contradictoires,

(1) Ceci répondait à une objection de Lasker :

« Si un désaccord se manifeste entre les Chambres et le gouvernement, la Constitution place la solution dans une lutte entre la couronne et les Chambres, mais octroie à celle-ci la suprématie venant de ce qu'elle a la force publique en mains. Car avec des recettes assurées avec la possibilité de faire des ordonnances ayant force de loi (*notverordnungen, verordnungsrecht*) avec le droit de dissoudre les Chambres aussi souvent qu'il paraît nécessaire et de créer par là un état de nécessité », ayant à sa disposition les tribunaux et la police, on peut gouverner aisément un certain temps peut-être plus facilement qu'avec la coopération des députés qui se sont mis en opposition avec le gouvernement et veillent jalousement sur leurs droits (Lasker, *Zur Verfassungsgeschichte Preussens*).

(2) « C'est d'ailleurs le caractère distinctif du régime constitutionnel de se composer d'une série de transactions » (Bismarcks Reden, t. I, discours 27 janv. 1863, et ailleurs : « la base de la vie constitutionnelle, c'est partout le compromis (v. Bismarcks Reden, session 1865 et Hahn, t. I, p. 265 (*Fürst Bismarck, sein politisches Leben und Wirken*)).

mais seulement la longue pratique du droit public qui résout les questions du genre de celle qui nous occupe (1). »

Si l'on examine ces propositions et si on les compare aux prescriptions constitutionnelles, on ne peut soutenir qu'elles renferment en elles-mêmes une violation positive de la Constitution. Mais il est clair qu'avec un pareil système, l'influence de la Chambre basse en matière budgétaire et par conséquent sur la politique générale est beaucoup plus restreinte qu'en Angleterre. Et même un gouvernement mal intentionné, peut par là réduire à néant le droit budgétaire de la seconde Chambre (2).

C'est par cette théorie que Bismarck défendit la situation anormale qui régna en Prusse de 1862 à 1866 (3) et comme il déclarait que le compromis était le seul moyen d'entente, il accusait ses adversaires d'être les auteurs de la crise en refusant toute concession (4).

(1) *Les discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 14.

(2) Sybel, *op. cit.*, t. II, p. 444.

(3) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, II, p. 16-17. — Dans toute cette argumentation M. de Bismarck se montrait un logicien plus brillant ou plus terrible, si l'on veut, que sérieux et solide. Même en admettant — ce que l'on ne peut faire que par hypothèse — la complète assimilation de la loi du budget avec une loi quelconque, il n'en serait pas moins vrai que la loi du budget n'existerait que par le concours des divers pouvoirs qui ont constitutionnellement le droit de prendre part à la confection des lois. Le concours d'un de ces pouvoirs venant à manquer, le budget ne pourrait pas exister ; or comme le budget est une loi annuelle, le vote de la Chambre des députés est absolument nécessaire chaque année pour lui donner naissance.

(4) « Vous attendez que la couronne cède ; la couronne attend que ce soit vous. D'après notre opinion, c'est à votre tour de faire des concessions, et vous ne voulez vous décider à en faire, vous sortirez difficilement de ce conflit » (Bismarcks Reden : le 27 janvier 1863).

Au fond cette théorie cache une idée politique ; empêcher le parlementarisme de s'établir en Prusse, « s'opposer à ce que la couronne ne devienne un pur décor dans l'édifice constitutionnel, un simple rouage du mécanisme parlementaire » (Discours du 27 janvier 1863).

II. — *La théorie budgétaire des libéraux.*

Les députés s'appuyaient sur les différents articles relatifs aux questions financières que renferme la Constitution prussienne de janvier 1850 et principalement sur les articles 99 et 62.

a) Il faut, en vertu de l'article 99, qu'un budget soit établi chaque année et pour que ce budget soit régulier, conforme à l'esprit de l'article 62, il doit d'abord être soumis à la Chambre des Députés ; celle-ci ayant exercé son droit de vote le transmet ensuite à la Chambre des Seigneurs qui ne peut que l'accepter ou le refuser dans son entier ; la couronne intervient enfin pour ratifier ce projet et le promulguer.

Mais quelle est la portée du droit de vote de la Chambre basse ? Pour résoudre cette question, voyons quels sont les droits des deux autres facteurs qui interviennent dans la confection du budget :

La Chambre des Seigneurs n'exerce certainement qu'un droit purement honorifique (1). Elle ne peut en effet qu'accepter ou refuser le budget dans son ensemble (1) et pratiquement elle ne peut que l'accepter (2).

Vis-à-vis de la couronne, la situation de la Chambre basse est celle-ci : ou bien la couronne pourra exécuter

(1) V. *Begründung des D. R.*, t. II, p. 443.

(2) Art. 62 de la Constitution (les députés s'inspiraient des exemples fournis par l'Angleterre.

des dépenses que la deuxième Chambre a supprimées, et alors le droit budgétaire de cette dernière sera illusoire ; ou bien au contraire elle ne le pourra pas ; et c'est cette dernière solution qui seule est conforme à l'esprit de la Constitution : car, lorsqu'une Constitution naît aux côtés du pouvoir exécutif jusqu'alors tout puissant, il y a présomption qu'elle a pour objet d'apporter des restrictions à la libre activité de l'Exécutif. Or, si la théorie du ministre-président était acceptée, aucun changement appréciable, en dehors de la participation d'un corps nouveau à la confection des lois n'aurait été apporté au régime politique de la Prusse du fait de la création d'un régime constitutionnel jusqu'alors inconnu. Quelle nécessité aurait donc existé pour le législateur de 1850 d'élaborer une Constitution ?

Les conclusions que la Chambre tirait de cette théorie étaient les suivantes :

1^o La Chambre des Seigneurs avait agi inconstitutionnellement en adoptant un projet de budget sur lequel le vote de la Chambre basse ne s'était pas exercé, et dont la première Chambre n'avait été nullement saisie (1).

b) Le pouvoir exécutif violait la constitution en continuant l'administration du royaume sans budget régulièrement établi.

Bismarck répondait que le droit de la couronne devenait alors un droit illusoire s'il se trouvait dans l'obligation d'accepter tel quel le vote de la Chambre ; et s'appuyant sur la lettre de la Constitution prussienne, il montrait que les trois facteurs concourant à la confection du budget avaient des droits égaux, qu'en cas de

(1) V. *suprà*, p. 68-69.

désaccord le compromis restait donc le seul terrain d'entente.

Au fond, c'était la lutte pour la suprématie en matière budgétaire ; la Prusse se trouvait à ce tournant de l'histoire constitutionnelle où l'on ne voit que conflits incessants entre monarques et Parlements pour la conquête du droit de disposer seul des deniers publics. Le pouvoir exécutif cherchait à garder la libre disposition des finances publiques, la nation, encouragée par l'octroi d'une constitution à conquérir de nouvelles libertés, voulait s'assurer le droit budgétaire, duquel découlent tous les autres.

Et c'est à cause de l'importance du litige que toute conciliation était impossible ; il s'agissait d'une question de force qu'il fallait trancher par la force (1).

(1) En cas de conflit, demandait-on un jour à Bismarck, qui donc l'emporterait ? Il répondit : « La force ». — V. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 3. — V. également, Bismarcks Reden, II, p. 48.

CHAPITRE II

LA SESSION PARLEMENTAIRE DE 1863 ET LES ÉVÉNEMENTS POLITIQUES JUSQU'AU MOIS DE NOVEMBRE.

§ 1. — Ouverture de la session de 1863. — Adresse des députés au roi. — Déclaration de Bismarck. — Discussion et vote.

Les débats, étouffés par la clôture de la session prononcée par le gouvernement le 13 octobre 1862, reprirent en janvier 1863 (1).

Le ministère avait déclaré dans le discours du trône du 14 janvier :

« Malgré l'absence d'un budget (fixé selon la loi) pour l'année 1862, le gouvernement n'a pas cru de son devoir de renoncer aux dépenses qu'il jugeait nécessaires à la conduite rationnelle des affaires administratives ainsi qu'au maintien et au progrès des institutions d'Etat existantes.

« Après que le compte en aura été dressé, le gouvernement le soumettra à l'approbation des deux Chambres (2). »

En réponse à ce discours, M. de Waldeck constatait, que « la situation était sans précédent et que même en Autriche, le gouvernement s'était soumis à la réduction

(1) V. sur la composition de la Chambre des députés en 1863 : Matter, II, *op. cit.*, p. 97, 98, 99.

(2) *Bismarcks Reden*, t. II, p. 35.

apportée par la représentation nationale dans les dépenses militaires (1). »

Les députés, auxquels le gouvernement avait promis le dépôt prochain de la loi militaire et du budget, impatients du retard apporté, proposèrent le vote d'une adresse au roi. La conduite des ministres prussiens y était qualifiée d'inconstitutionnelle, car « ils avaient continué l'administration du royaume sans budget régulièrement établi et, malgré une décision expresse de la Chambre, exécuté des dépenses que celle-ci avait définitivement rejetées.

« Le droit suprême des représentants de la nation, celui d'accorder les dépenses nécessaires à la marche de l'Etat, était attaqué par cette mesure, un droit qui est le fondement de toute vie constitutionnelle. »

Et les députés concluaient : « la Constitution est déjà violée par les ministres. L'article 99 n'a plus d'application. Le pays souffre d'être gouverné sans budget et le gouvernement n'a rien fait, à l'ouverture de la nouvelle session, qui permet d'espérer le retour d'un état financier régulier (2), d'une situation militaire s'appuyant sur un fondement légal (3). »

(1) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1862-1863, p. 563.

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 41-42 et Gneist, *Die Militaervorlage*, 1892, p. 89.

(3) Le roi s'était approprié la conception budgétaire de Bismarck, la théorie de la lacune constitutionnelle d'après laquelle les trois facteurs de la législation n'ayant pu se mettre d'accord, le pouvoir exécutif doit suppléer à cette lacune (Marcks est opposé à la thèse de Sybel d'après laquelle le roi aurait eu conscience qu'une administration du royaume sans budget était en désaccord avec le serment qu'il avait prêté à la Constitution. V. Marcks, *op. cit.*, p. 223-224).

Quand, en 1863, M. de Vincke disait au roi : « Le peuple tient

C'est pendant la discussion de cette adresse que Bismarck prit la parole et répondit aux libéraux par un exposé complet de son opinion sur les droits respectifs de la Couronne et du Landtag.

« Le projet d'adresse a un mérite incontestable, celui de dissiper toute équivoque. Si ce projet est adopté, si la Chambre revendique le droit exclusif d'établir définitivement le budget, de demander au roi la démission des ministres qui n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions à l'égard du budget, le contingent et l'organisation de l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécutif avec ses organes, on ne peut nier alors que le Parlement ne dispute la suprématie à la couronne. En réalité le projet d'adresse peut se résumer en ces mots :

« Par cette adresse, sommation est faite à la maison de Hohenzollern de transférer ses droits constitutionnels à la majorité de cette Chambre (1).

fermement au droit que l'article 99 lui accorde sans équivoque, le roi répondait en faisant allusion aux événements de l'année précédente :

— La Chambre des députés a fait usage de son droit et réduit le budget.

— La Chambre des Seigneurs a de même fait usage de son droit et repoussé en bloc le budget réduit.

— Que prescrit la Constitution en pareil cas ?

— Rien.

— Puisque la Chambre des députés a usé de son droit pour anéantir l'armée et le pays, il m'a fallu suppléer à la lacune de la Constitution et en bon père de famille continuer à diriger la maison, quitte à rendre des comptes plus tard. Qui donc a rendu impossible l'application de l'article 99 ? Ce n'est vraiment pas moi » (V. *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, traduction Jaeglé, t. I, p. 382).

(1) V. M. Chavegrin, *Les institutions politiques de l'Allemagne*, p. 14.

« Vainement soutient-on, pour dissimuler cette prétention, que le reproche d'avoir violé la constitution s'adresse au ministère et non à la couronne. Les ministres, en Prusse, n'agissent qu'au nom et sur l'ordre du roi. Ils sont les ministres du roi et non pas, comme en Angleterre, les ministres de la majorité parlementaire.

« D'ailleurs, sur quel fondement reposent les critiques dirigées contre le ministère ? On invoque l'article 99 de la Constitution, ainsi conçue :

« Les dépenses et recettes de l'Etat doivent être calculées d'avance pour chaque année et portées au budget. »

« Mais qu'ajoute cet article ?

« Le budget est fixé annuellement par une loi. »

« Et comment se fait la loi ? L'article 62 (1) ne laisse aucun doute à cet égard : pour qu'un projet de loi quelconque devienne loi, il faut l'accord de la Couronne et des deux Chambres. De plus cet article réserve expressément à la Chambre des Seigneurs le droit de rejeter un budget adopté par les députés.

« En cas de désaccord entre les trois pouvoirs qui concourent à la confection des lois, la Constitution ne dit pas lequel d'entre eux doit céder. Dans des discussions antérieures on a esquivé cette difficulté en admettant, par analogie avec les lois et constitutions d'autres pays — mais qui en Prusse n'ont aucune force — que la Couronne et la Chambre des Seigneurs se soumettaient à la

(1) ART. 62. — Le pouvoir législatif est exercé conjointement, par le roi et les deux Chambres. L'accord du roi et des deux Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi. Les projets de loi intéressant les finances de l'Etat seront d'abord soumis à la deuxième Chambre ; ils seront acceptés ou refusés en entier par la première Chambre.

Chambre basse en cas de désaccord sur la loi de budget.

« Un pareil procédé établirait le pouvoir souverain de la Chambre des Députés ; mais la Constitution prussienne ne renferme rien de pareil. Loin de reconnaître la suprématie de cette Chambre, elle proclame au contraire l'égalité absolue des trois pouvoirs, leur reconnaît les mêmes droits illimités en théorie et ne laisse ouverte pour arriver à une entente que la voie des compromis...

« C'est d'ailleurs le caractère distinctif du régime constitutionnel de se composer d'une série de transactions. Si l'un des pouvoirs veut persister dans ses propres vues avec un absolutisme doctrinaire, la série des compromis se trouve interrompue ; à leur place naissent des conflits et comme l'existence de l'Etat ne peut s'arrêter, les conflits dégénèrent en questions de pouvoir ; celui qui a le pouvoir en sa main continue à avancer dans le sens qui est le sien, parce que la vie de l'Etat, je le repète, ne peut s'arrêter un instant (1). »

Abandonnant le côté théorique de la question, Bismarck rejetait toute la responsabilité de la situation sur la Chambre. Il montrait que le gouvernement avait donné l'exemple des concessions :

« Il a réduit le budget de plusieurs millions, a consenti à spécialiser les chapitres du budget (2), il a renoncé volontairement à la taxe additionnelle de 25 0/0 (3) : il s'est rallié à l'amendement de Vincke (4). Ces avances,

(1) C'est cette phrase qu'un député libéral résumait en ces mots la force prime le droit (*Macht geht vor Recht*), paroles attribuées dans la suite à Bismarck.

(2) V. *suprà*, p. 41.

(3) V. *suprà*, p. 43.

(4) V. *suprà*, p. 64.

comment la Chambre les a-t-elle accueillies ? En déclarant inconstitutionnell l'emploi des sommes rejetées par elle (1) ; déclaration qui ne pouvait être suivie d'aucun effet pratique, puisqu'elle s'appliquait à des faits accomplis et aurait eu pour conséquence, si le ministère en avait tenu compte, la désorganisation de l'armée. »

Bismarck montrait donc qu'en théorie aucun des trois facteurs de la législation n'était obligé de céder ; qu'en pratique c'était la Chambre, car elle devait répondre aux concessions de la Couronne par d'autres concessions. Il concluait sur ce point :

« Le gouvernement ne saurait aller plus loin dans la voie des concessions ; c'est à la Chambre maintenant à prendre l'initiative. »

..... Puis revenant à la situation irrégulière, sans budget :

« Le budget n'est pas établi : cet état de choses est irrégulier sans doute ; mais la Constitution n'indique point de solution. Non que l'éventualité qui nous divise aujourd'hui n'ait été prévue ; bien des théories ont été émises pour combler cette lacune ; suivant les uns, le budget précédent serait de plein droit en vigueur, suivant d'autres, il faudrait se référer aux principes de l'ancien droit, lesquels consacrent l'autorité absolue du roi.

« Mais qu'importe la théorie, dit Bismarck, quand la nécessité commande. L'Etat existe ; dès lors il faut assurer la marche régulière des services publics. D'ailleurs la Chambre elle-même, a-t-elle demandé qu'on suspendit le paiement des intérêts de la rente et le trai-

(1) V. *suprà*, p. 65.

tement des fonctionnaires ? Parmi ceux-ci il n'en est pas un qui ait refusé de toucher son traitement à partir du 1^{er} janvier. Si, comme on le prétend (1), la Constitution avait été violée, croit-on que dans cette légion de fonctionnaires il ne s'en serait pas rencontré un seul pour protester et refuser ses services à l'Etat ?

« Du reste, en quoi la situation diffère-t-elle de celle où, depuis quatorze ans, s'est trouvée la Prusse durant les quatre ou six premiers mois de l'exercice, avant que le budget annuel fût voté ? Il y a cette différence dit-on, que, dans le cas présent, la Chambre a, par un vote formel, rejeté certaines parties du budget. Mais on oublie que par elle-même cette décision de la Chambre n'a pas force de loi ; pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire qu'elle ait reçu l'approbation de la Chambre des Seigneurs et la sanction royale. »

Bismarck terminait ce magistral exposé de sa doctrine en rappelant une fois de plus aux députés que la Couronne ne serait pas « un rouage inutile du mécanisme constitutionnel (2) ».

Mais toute l'argumentation de Bismarck ne put convaincre les libéraux ; un d'eux, Schwerin, rappelant cette phrase où le ministre disait, qu'une fois les compromis interrompus, des conflits nouveaux survenaient qui dégénéraient en questions de pouvoir, et que celui qui détenait le pouvoir faisait prévaloir son opinion, la résumait en une formule qui est restée célèbre : « La force prime le droit ». Ces mots furent plus tard attribués à

(1) V. la brochure : *Der Verfassungskonflikt beleuchtet von einem verfassungstreuen Preussen.*

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 43-54.

Bismarck bien qu'il ne les ait jamais prononcés (1).

Avant que la discussion de l'adresse des députés au roi ne fût terminée, Bismarck prit encore plusieurs fois la parole.

L'article 3 du projet d'adresse (2) accusait les ministres de violer la Constitution en continuant à administrer sans que le budget fût voté.

Bismarck s'éleva contre l'accusation : « Quel est le but de la Chambre, dit-il ; renverser le ministère ? Mais s'est-elle rappelée qu'aux termes de l'article 45 (3), le roi seul a le droit de nommer et de révoquer les ministres ? »

Ainsi Bismarck, accusé d'avoir violé la Constitution, répondait par un argument du même genre à ses adversaires.

« La première condition pour devenir ministre est d'avoir obtenu la confiance du roi. Cette condition, lequel des membres de la Chambre peut se flatter de la remplir ? A entendre les adversaires du cabinet, une autre condition est indispensable pour constituer un ministère : il faut une majorité » ; et Bismarck montrait aux députés tout son mépris pour le parlementarisme, l'impossibilité absolue de gouverner la Prusse sous un pareil régime :

« Aujourd'hui, disait-il, il existe sans doute une majorité étroitement unie dans son désir de renverser les ministres ; mais sur combien de principes les membres de cette majorité sont-ils d'accord entre eux ? Que de leur rang

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. V, p. 16 et IV, p. 123-124 et Benoist, *op. cit.*, p. 147.

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 58.

(3) Art. 45 : « Le pouvoir exécutif appartient au roi seul. Il nomme et révoque les ministres. Il ordonne la publication des lois et prend les dispositions nécessaires à leur exécution. »

on essaye de former un ministère et avant peu, ce ministère aura perdu l'appui de ses alliés et même de ses plus chauds partisans (1). »

Lors de la discussion de l'article 4 de l'adresse (2) disant que « le pays était avec ses députés », Bismarck défendit les droits de la Chambre des Seigneurs. « D'après la Constitution, dit-il, la représentation nationale se compose des deux Chambres du Landtag. Constitutionnellement parlant, il n'y a pas de différences entre elles. » En effet l'article 82 est ainsi conçu : « Les membres des deux Chambres du Landtag sont les représentants de tout le peuple. » De ce que la Chambre est issue de l'élection, il n'en résulte point pour elle un droit supérieur à celui de la Chambre des Seigneurs (3). »

Mais ces débats ne firent qu'irriter les députés libéraux : à la théorie de la *tabula rasa* conférant au gouvernement la toute puissance, aux sarcasmes de Bismarck ils répondirent par le vote de l'adresse proposée par Virchow par 255 voix contre 68 (4).

§ 2. — L'émotion soulevée par le vote de la Chambre des Députés. — Message royal. — Projet de responsabilité ministérielle. — Projet militaire du gouvernement. — Débats orageux. — Adresse des députés au roi. — Clôture de la session.

Quand le vote fut connu, une émotion profonde s'empara du pays ; on craignit que le gouvernement ne re-

(1) *Discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 29. — V. Benoist, *op. cit.*, p. 226-227 le jugement porté par Bismarck sur le régime parlementaire.

(2) *V. Bismarcks Reden*, II, p. 60 et suiv.

(3) *Discours du comte de Bismarck*, t. I, p. 31.

(4) V. Gneist, *op. cit.*, p. 91.

courût à un coup d'Etat (1). Mais Bismarck n'y était nullement enclin. Sa seule réponse au vote de la Chambre fut un message royal rejetant la responsabilité du conflit sur les députés : « La Couronne et la Chambre des Seigneurs ne peuvent sacrifier leurs droits constitutionnels pour arriver à une entente avec la seconde Chambre sur le budget ; on ne peut, au mépris de la Constitution, transférer exclusivement à la Chambre des Députés, le droit de consentir et de refuser les impôts (2). »

Les rapports toujours plus tendus de la Chambre et du pouvoir donnèrent lieu à de violents incidents, tel celui d'une séance du mois de février, où Bismarck contesta au président de la Chambre, Grabow, le droit de l'interrompre (3). Les questions de la politique étrangère (4) dégénéraient en critiques amères, en reproches que s'adressaient tour à tour le ministère et la Chambre.

Aussi les députés répondirent-ils aux sarcasmes de Bismarck par la résolution suivante : « Il sera réservé à la délibération sur le projet de loi relatif aux dépenses et recettes de 1862 d'arrêter définitivement le montant des dépenses de cette année ; les ministres resteront responsables de leur personne et de leurs biens pour celles de ces dépenses qui seront jugées inconstitutionnelles » (motion Schulze).

C'était un projet de loi sur la responsabilité ministérielle. Il devait amener la démission du ministre des

(1) V. Matter, *op. cit.*, II, p. 103.

(2) Message royal du 3 février 1863. V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 65 et suiv.

(3) V. Matter, p. 108, 109, 110.

(4) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 69 et suiv. : séances de février.

Finances, M. von der Heydt, qui fut remplacé par M. de Bodelschwing.

Quant à Bismarck il faisait remarquer aux députés que la motion Schulze, relative à la responsabilité ministérielle, supposait, pour acquérir force de loi, l'assentiment de la Chambre des Seigneurs et de la Couronne, qu'elle était par conséquent condamnée à un échec certain (1).

Cependant les deux principales questions, la loi du budget et la loi militaire, n'avaient pas encore reçu de solution.

Le 8 février 1865, Roon déposa le projet de loi militaire sur le bureau de la Chambre. Les points principaux étaient les suivants : 7 ans de service dans l'armée permanente, dont 3 ans dans l'active (le roi ne veut faire aucune concession à ce sujet) (2) et 4 ans dans la réserve ; dans la Landwehr : 5 ans dans le premier ban, 5 également dans le second.

Une commission fut nommée pour examiner le projet ministériel. Forchenbeck, rapporteur, déposa un mémoire détaillé sur la question.

Suivant les vues de son rapporteur, la commission déclara à l'unanimité que le projet était inacceptable, pour sa forme et les dispositions matérielles qu'il contenait.

Elle substitua au projet gouvernemental un contre-projet comprenant le dépôt de trois lois militaires :

1^o Une loi d'organisation, qui fixerait la force de l'armée, sa composition, l'importance et la force des différentes unités organiques et tactiques ;

2^o Une loi de recrutement déterminant l'obligation de

(1) V. *Discours du comte de Bismarck*, I, p. 79.

(2) V. Marks, *op. cit.*, p. 223, 224, 225, et aussi p. 245-246.

chaque citoyen, destinée à protéger celui-ci contre l'arbitraire du gouvernement ;

3^o Une loi relative à la durée du service et à ce sujet la commission proposait 2 ans dans l'armée active (la Chambre ne veut pas du service de 3 ans), puis 6 ans dans le premier ban de la Landwehr et 4 dans le second.

Le 9 mai 1863, en séance plénière, le ministre de la guerre prit la parole pour protester contre les décisions de la commission :

« C'est un procédé malhonnête, dit-il, que de demander toujours et de ne rien offrir en échange. D'après la loi et les traditions, le roi a seul le droit de fixer la force de l'armée (1). On peut affirmer théoriquement qu'aujourd'hui il serait bon de déterminer par une loi le montant des effectifs : mais on ne saurait dire que c'est une obligation qui s'impose au gouvernement ; c'est de sa part une concession bénévole. En échange, la Couronne vous demande d'autres concessions. » Puis, revenant au paragraphe 3 de la loi du 3 septembre 1814, le ministre refusait aux députés toute intervention dans la fixation du contingent annuel. « Ce droit appartient à la Couronne seule et, vous, Messieurs, vous ne pouvez agir que par votre droit budgétaire, en votant ou en refusant les crédits nécessaires. »

Mais le ministre des finances déclarait de son côté que la Couronne ne saurait accepter et sanctionner une décision de la Chambre en matière budgétaire, si cette décision lui paraissait inacceptable. C'était réduire à néant le droit des députés.

(1) V. *suprà*, p. 33.

Cet antagonisme sur la question de principe dégénéra bientôt en querelle.

Dans la séance du 11 mai 1863, alors que le ministre de la guerre interrompait fréquemment un orateur et qualifiait sa manière de voir de « prétention tout à fait injustifiée » (1), il fut à son tour interrompu par le président M. Grabow, qui lui fit remarquer que lui seul pouvait blâmer les actes ou paroles contraires à l'ordre dans l'enceinte de la Chambre.

« J'ai la parole, répliqua Roon, et je ne me laisse pas interrompre ; le pouvoir disciplinaire du président n'atteint pas le banc des ministres ». La séance fut levée au milieu de protestations et de cris d'indignation (2).

Le jour même le ministère fit parvenir au président de la Chambre une note dans laquelle il déclara « devoir s'abstenir de paraître à la Chambre, tant que le président ne lui aurait pas donné l'assurance qu'un pareil procédé ne se renouvellerait plus » (3).

Mais la Chambre riposta en affirmant que son président, grâce au droit dont il était investi de diriger les séances et de maintenir l'ordre, pouvait interrompre tout orateur ; que par contre les ministres agissaient inconstitutionnellement en faisant dépendre leur présence à la Chambre de conditions fixées selon leur bon plaisir (4) ; et comme le cabinet maintenait sa première manière de voir, les députés décidèrent de rayer le projet de loi militaire des questions mises à l'ordre du jour et d'envoyer au roi une nouvelle adresse.

(1) Sybel avait appelé Roon : « un homme néfaste ».

(2) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 112-113.

(3) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 115.

(4) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 115-116.

L'intervention du roi ne fit qu'envenimer les choses ; le 20 mai il fit parvenir à la Chambre un message qui reprenait la théorie soutenue par ses ministres : « Les ministres, y était-il dit, assistent aux délibérations de la Chambre comme représentants de la Couronne; conformément à la Constitution (1) ils sont indépendants de la Chambre et de son président » (2).

La Chambre répondit en votant par 239 voix contre 61 le nouveau projet d'adresse déposé par Virchow. On y faisait ressortir une fois encore qu'il s'agissait, non du pouvoir disciplinaire du président, mais de son droit formel de diriger les débats à l'intérieur de l'assemblée parlementaire. Puis, l'adresse, ayant énuméré tous les procédés inconstitutionnels du ministre, se terminait ainsi :

« La Chambre des députés est dans l'impossibilité de s'entendre avec ce ministère et refuse son concours à la politique actuelle ; toute délibération nouvelle nous confirme dans la conviction qu'entre les conseillers de la Couronne et le pays, il existe un abîme qui ne peut être comblé que par un changement des personnes et plus encore, par un changement des systèmes (3). »

Le roi répondit à l'adresse des députés par le manifeste du 26 mai 1863 : il remerciait ses ministres de résister courageusement aux aspirations de la Chambre basse qu'il qualifiait d'inconstitutionnelles (4).

Les antagonismes étaient devenus trop vifs pour per-

(1) V. art. 60 de la Constitution, tit. IV, *Des ministres* (Døresté, *op. cit.*, t. I).

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 120-121.

(3) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 121 et suiv. (traduct. Matter, p. 120).

(4) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 125 et suiv.

mettre la continuation des débats parlementaires ; aussi le 27 mai, le gouvernement, usant de son droit, prononça-t-il la clôture de la session.

Le discours du trône (1), lu suivant l'usage dans la salle blanche du château royal, cherchait à réfuter l'adresse point par point : il rejetait sur les députés toute la responsabilité de la situation, en leur reprochant leur obstination, leur refus à tout compromis, leurs attaques perpétuelles contre le gouvernement : c'étaient les mêmes reproches que ceux proférés par la Chambre contre le ministère (2).

§ 3. — Résultat de la session. — L'ordonnance du 1^{er} juin 1863. — Discours de Dantzig. — Dissolution de la Chambre des députés. — Elections d'octobre.

En résumé ni la loi militaire, ni le projet de loi déposé le 31 mars 1863 pour régulariser les recettes et les dépenses faites sans budget pour l'année 1862, ni le budget de 1863 n'avaient été votés. Aussi le pays fut-il vivement ému de la mesure prise par le gouvernement.

Ce dernier n'allait-il pas restaurer l'absolutisme d'autrefois ? Le budget, base de la vie constitutionnelle d'un Etat, n'avait pas été voté, n'était même pas venu en discussion ; et à qui en revenait la faute si ce n'est à un gouvernement qui fermait la bouche à des adversaires qu'il ne pouvait convaincre. N'étaient-ce pas là des procédés de coup d'Etat !

Mais les clameurs populaires se firent encore plus vives quand, le 1^{er} juin 1863, parut l'ordonnance sur la

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 130 et suiv.

(2) V. Matter, *op. cit.*, II, p. 122.

presse. Elle souleva les réclamations des journaux libéraux, des collèges électoraux de Berlin. Le conseil municipal alla même jusqu'à envoyer au roi une délégation pour le supplier de changer de système de gouvernement.

Quelques jours après, le prince héritier Frédéric-Guillaume qui avait toujours désapprouvé la politique brutale de Bismarck manifesta publiquement son mécontentement dans un discours qu'il prononça à Dantzig (1).

La brouille de la famille royale, ainsi rendue publique, n'était pas faite pour calmer l'effervescence des esprits.

Toutefois, Bismarck ne se laissa pas intimider : à peine l'émotion produite par le geste du prince héritier était-elle calmée, qu'il en profitait pour se débarrasser des députés.

Le 4 septembre 1863 le roi prononça la dissolution de la seconde Chambre sur l'avis de Bismarck :

« La prétention de la majorité de la Chambre d'usurper les droits légitimes de la Couronne ferment tout espoir à une entente et à un résultat paisibles : une dissolution de la Chambre des députés est nécessaire avant la réouverture du Parlement (2). »

Les élections furent fixées au 28 octobre (3) ; malgré une pression administrative éhontée, « des émissaires du gouvernement parcouraient le pays en ordonnant, mena-

(1) « Moi aussi, répondait-il à M. de Winter, je regrette d'être venu ici à un moment où il s'est produit entre le gouvernement et le peuple un désaccord dont la nouvelle m'a surpris au plus haut degré. Je n'ai rien su des mesures qui l'ont amené etc. » *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 394 et suiv.

(2) *Bismarcks Reden*, II, p. 137.

(3) *Bismarcks Reden*, *idem*.

gant, injuriant avec brutalité (1) », le résultat fut favorable au parti libéral qui revint une fois de plus avec une immense majorité et plus ardent à la lutte que jamais.

L'ère des compromis semblait s'éloigner chaque jour davantage.

(1) V. Bernhardi, *aus dem Leben*, t. V, p. 123 et suiv.

CHAPITRE III

LA SESSION DU 9 NOVEMBRE 1863 AU 25 JANVIER 1864 (1).

§ 1. — La question politique. — Le discours du trône. — L'ordonnance sur la presse et la question danoise. — Divergences d'opinion entre la Chambre et Bismarck. — Dépôt d'un projet d'emprunt. — Déclarations du Ministre-Président. — Rejet de l'emprunt.

Les Chambres se réunirent le 9 novembre 1863 après la lecture du discours du trône (2) ; celui-ci, après avoir énuméré les différents projets de loi que le gouvernement comptait soumettre aux délibérations du Landtag, après avoir fait allusion à une intervention possible dans la question danoise (*B. R.*, t. II, p. 142), terminait par ces mots :

« Nous vivons, Messieurs, dans des temps difficiles, nous sommes devant un avenir peut-être plus difficile encore. Aussi mon gouvernement vous invite-t-il à envisager avec un esprit conciliant la solution de nos questions intérieures. Le but que nous nous proposons ne pourra être atteint que si, dans la monarchie prussienne, la puissance royale, indispensable, n'est pas affaiblie et si nous sommes soutenus par vous dans l'accomplissement de nos devoirs constitutionnels (3). »

(1) C'est la session de 1864 : elle s'ouvre au mois de novembre 1863 suivant la règle que le Landtag doit être convoqué à une époque quelconque entre le 1^{er} novembre et le 15 janvier de l'année suivante. — V. art. 76, Constitution prussienne.

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. I, p. 138 et suiv.

(3) V. *Bismarcks Reden*, t. I, p. 143.

Tandis que la Chambre haute assurait le roi de son dévouement et de sa fidélité (1), les députés prirent la résolution de ne pas répondre au discours de la Couronne.

L'élection de M. Grabow, comme président, l'exclusion des conservateurs de toutes les commissions témoignèrent des dispositions hostiles de la majorité.

La Chambre des Députés s'attaqua d'abord à l'ordonnance du 1^{er} juin 1863 relative à la liberté de la presse et la déclara inconstitutionnelle (2).

Bismarck avait employé un procédé trop facile ; sachant que la Chambre ne voterait jamais pareille mesure, il avait attendu que la session fût close pour s'appuyer ensuite sur l'article 63 de la Constitution (3), d'après lequel le gouvernement peut, en l'absence des deux Chambres, prendre les ordonnances nécessaires pour parer à un péril public (4).

Mais ce furent surtout les affaires danoises et une demande d'emprunt de 12 millions de thalers, faite à ce sujet par le ministère, qui envenimèrent les débats.

Le 15 novembre 1863, Frédéric-Christian IV succéda à Frédéric II sur le trône du Danemark. Peu de temps auparavant, une loi, incorporant les duchés de Schleswig et de Holstein à la monarchie danoise, avait été votée par le Reichsrat de Copenhague ; cette loi était contraire au

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. I, p. 147.

(2) V. à ce sujet Matter, *op. cit.*, II, p. 123 et suiv.

(3) Art. 63 donnant au pouvoir exécutif le droit de prendre des ordonnances ayant force de loi, pour le maintien de la sécurité publique ou à raison de calamité nationale imprévue (V. Dareste, t. I).

(4) M. Chavegrin, *Les institutions politiques de l'Allemagne*, Notverordnungen, p. 198.

traité de Londres (1) signé par le Danemark et les grandes puissances (2).

Ce traité avait réglé l'ordre de succession de la couronne du Danemark et assuré en même temps aux duchés allemands de Schleswig-Holstein leur autonomie provinciale par rapport à la monarchie danoise. Les ordonnances du gouvernement danois rendues le 30 mars 1863 méconnaissaient les droits des duchés et incorporaient même complètement le Schleswig au Danemark. L'Autriche, la Prusse et la Diète germanique intervinrent pour obtenir du Danemark qu'il respectât ses engagements.

Aussi Christian IX hésitait-il à sanctionner le vote du Reichsrat, sentant que c'était déchaîner un conflit avec les Etats allemands ; cependant poussé par le parti national danois il finit par céder. Ce procédé révolta l'opinion publique allemande qui demanda la renonciation au protocole de Londres et la reconnaissance du prince d'Augustenbourg comme duc de Schleswig et de Holstein.

Mais Bismarck ne partageait pas cette manière de voir (3). « Dans les classes moyennes et instruites de l'Allemagne, écrit-il dans ses mémoires, l'opinion publique était sans aucun doute favorable à la dynastie d'Augustenbourg (4) » ; lui estimait au contraire que la

(1) Protocole signé à Londres le 8 mai 1852 par les grandes puissances reconnaissant le prince Glücksbourg comme successeur de Frédéric, roi de Danemark (Matter, p. 193).

(2) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 149.

(3) V. Sybel, *op. cit.*, III, p. 155.

(4) V. *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, trad. Jaeglé, II, p. 14.

prétention de ce prince n'était pas digne d'ébranler les armées de la Prusse (1). Il ne voulait pas former un nouveau duché en Allemagne mais pensait à incorporer simplement le Schleswig et le Holstein à la Prusse.

La Diète, réunie à Francfort, se borna à ordonner l'exécution fédérale en Holstein ; cette mesure souleva un mécontentement général en Allemagne : c'était reconnaître les droits du Danemark sur les duchés, empêcher la candidature du prince d'Augustenbourg et la délivrance des « frères allemands » opprimés par l'étranger.

Aussi la Chambre prussienne crut-elle nécessaire de prendre nettement position dans cette question ; les députés Stavenhagen et Virchow déposèrent un projet de résolution déclarant qu'il était « de l'honneur et de l'intérêt de l'Allemagne que tous les Etats allemands protègent les droits des deux duchés, reconnaissent le prince de Sonderbourg-Augustenbourg duc de Schleswig-Holstein et lui prêtent une aide efficace dans la revendication de ses droits » (2). Cette résolution fut adoptée à une forte majorité.

L'opposition de la Chambre à la politique du ministère se traduisit pratiquement le 22 janvier par le rejet d'un projet d'emprunt de 12 millions de thalers « pour subvenir à des dépenses d'armement » (3).

La majorité des députés qui désirait cependant la guerre invoquait comme raison de ce refus « la crainte que dans les mains du ministère actuel, les crédits demandés ne servent pas aux intérêts des duchés et de

(1) V. Matter, *Bismarck et son temps*, t. II, p. 211.

(2) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 147-148.

(3) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 153 et suiv.

l'Allemagne, aux besoins de la Couronne et du pays » (1).

La discussion avait été orageuse ; Bismarck, comme à plaisir, avait insulté les députés, les couvrant de son mépris, allant jusqu'à dire que si la Chambre n'accordait pas au gouvernement les ressources nécessaires pour combattre, il devrait les prendre là où il les trouverait ; puis remontant à la question qui dominait tous ces débats, il s'était écrié :

« Vous n'avez pas confiance dans le ministère actuel et c'est là le motif principal de votre refus, le point brulant de toute votre argumentation. Aussi me suis-je demandé ce que devrait faire un ministère prussien pour gagner votre confiance : il devrait se séparer des traditions, de l'histoire, de la Constitution prussienne, en aidant de toutes ses forces à instituer dans ce pays la suprématie de la Chambre des Députés, en travaillant à ruiner la résistance de la Couronne contre les prétentions de la Chambre...

« Il s'agit ici d'une lutte pour la suprématie en Prusse entre la maison de Hohenzollern et les députés... (2). »

Puis plus loin :

« Page 15 de votre projet vous exigez que sur votre invitation le roi entreprenne une guerre de conquête pour donner le Schleswig au duc d'Augustenbourg....

« En un mot, Messieurs, si l'on doit gagner votre confiance, il faut se soumettre à vous d'une façon telle qu'elle est inacceptable pour les ministres du roi de Prusse. Nous ne serions plus alors les ministres du roi

(1) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 163.

(2) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 189.

nous serions ceux du Parlement, vos ministres enfin, et j'espère que cela ne se réalisera jamais (1). »

Et le ministre-président terminait son discours en rappelant un mot fameux de Frédéric-Guillaume I^{er}. Ce que je renie, c'est le « nie pozwalam » (2) des hobereaux. J'établis la souveraineté comme un rocher de bronze. « Messieurs, le rocher de bronze est encore debout. Il constitue le fondement de l'histoire prussienne, de la gloire, de la puissance prussienne, de la royauté constitutionnelle. Vous ne parviendrez pas à ébranler ce rocher par votre *Nationalverein*, votre résolution ou votre *liberum veto* » (3).

Ainsi la question de principe réapparaissait toujours soit dans les questions d'administration intérieure, soit dans celles de politique étrangère.

Quelques jours après le refus opposé par la Chambre à l'emprunt de guerre, le gouvernement prononçait la clôture de la session ; mais d'autres mesures importantes avaient été prises auparavant par la Chambre.

§ 2. — La question financière. — Projet de M. de Bodelschwing modifiant l'article 99. — Discussion et rejet. — La question budgétaire. — Même résultat qu'en 1863. — Résolution de la commission de la Chambre.

Le 11 décembre 1863, M. de Bodelschwing, successeur aux finances de M. von der Heydt qui s'était retiré, effrayé de la responsabilité que pourrait faire un jour peser sur

(1) V. *Bismarcks Reden*, p. 191-192.

(2) Le *liberum veto* de chaque noble polonais rendant toute décision sur laquelle il s'était exercé inexistante.

(3) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 193-194.

lui cette administration sans budget, avait déposé un projet de loi destiné à modifier la portée de l'article 99 de la Constitution :

« Quand l'accord entre le roi et les deux Chambres du Landtag, y était-il dit, nécessaire à l'existence légale du budget, ne peut se faire, c'est le dernier budget voté qui a force de loi jusqu'à ce qu'un nouveau soit établi.

« Des dépenses extraordinaires, en tant qu'elles ne reposent pas sur une obligation contractée par l'Etat, ne pourront être effectuées dans cet intervalle qu'autant que leur but aura été prévu et autorisé dans le dernier budget voté et seulement jusqu'à concurrence de la somme autorisée par celui-ci. »

En somme, le projet du gouvernement voulait éviter une administration sans budget, et pour cela faisait survivre la dernière loi de finances votée (en l'espèce celle de l'année 1861).

Mais cette dernière autorisait les dépenses de la réforme militaire. Le gouvernement aurait pu ainsi légalement maintenir la réorganisation jusqu'à ce que les Chambre et la Couronne se fussent mises d'accord sur un nouveau budget ; c'était reconnaître et assurer la réforme dans ses parties essentielles.

Ce résultat était trop contraire aux intentions de la Chambre pour être envisagé favorablement par celle-ci ; aussi le projet du gouvernement fut-il repoussé par les députés qui à leur refus joignirent la déclaration suivante :

« Le projet du 11 décembre 1863 ne contient pas un complément mais une suppression directe et complète de l'article 99 de la Constitution. »

Cet article dit en effet qu'un budget doit être établi chaque année : il suffirait que l'accord entre les trois

facteurs de la législation ne se fasse pas pour établir la permanence du dernier budget voté et empêcher ainsi l'application de l'article 99 : or ce désaccord comme l'avouait Bismarck, « la couronne était en mesure de le provoquer pour la plus légère divergence d'opinion » (1). Les députés avaient donc raison de prétendre que le projet du gouvernement annihilait l'article 99.

L'accord ne se fit pas davantage sur les deux graves questions qui chaque année ranimaient les passions des deux partis : le budget et la loi militaire.

Dans les premiers jours de la session, le ministre des finances avait présenté le budget de 1863, celui de 1864 et un projet de loi destiné à régulariser les recettes et les dépenses de l'année 1862.

Le budget de 1863 reproduisait les dispositions soumises à la Chambre précédente (2) dans les premiers mois de l'année 1863 et qu'elle s'était refusée à voter. Il eut le même sort que le budget de 1862. Une fois de plus la Chambre des Seigneurs rejeta dans son ensemble le budget voté par les députés et adopta le projet du gouvernement. Cette décision, communiquée à la Chambre basse le dernier jour de la session, fut immédiatement renvoyée à la commission du budget qui, séance tenante, soumit à l'approbation de la Chambre la résolution suivante :

« La Chambre des Seigneurs a excédé ses pouvoirs. Son vote est contraire à l'article 62 de la Constitution (3) et par conséquent nul et non avenue. Le gouver-

(1) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 48.

(2) Dissoute le 4 novembre 1863.

(3) V. *suprà*, p. 69.

nement se rendrait coupable d'une violation flagrante de la Constitution en disposant des deniers publics sans l'assentiment de la Chambre. »

Puis, faisant allusion au projet d'emprunt déposé par le gouvernement, la commission ajoutait :

« Un emprunt contracté sans l'approbation de la représentation nationale, contrairement à l'article 103 de la Constitution (1), n'obligerait pas l'Etat envers les prêteurs qui y auraient souscrit. »

C'était donc le rejet du projet d'emprunt, la condamnation d'une administration sans budget régulier ; ce fut enfin le refus d'acquiescer au projet militaire.

§ 3. — La question militaire. — Le nouveau projet. — La commission reprend toute la question — Rejet. — Le résultat de la session.

Nous retrouvons la question militaire débattue, agitée pendant toute la durée de la crise ; et comment pourrait-il en être autrement ? C'est elle qui a déterminé le conflit ; la question budgétaire n'a été amenée qu'incidemment, elle s'est greffée sur la première ; et si les députés se refusent à céder, si le gouvernement maintient ses prétentions intactes, c'est qu'elles cachent toutes deux une idée politique ; comme à mainte reprise le proclama Bismarck : « c'est la lutte pour la suprématie en Prusse entre la maison des Hohenzollern et la Chambre des députés. » Les antagonismes se révèlent à tout instant dans la discussion de la question militaire.

(1) Art. 103 : « Les emprunts pour le Trésor ne peuvent se faire qu'en vertu d'une loi. Il en est de même pour toute garantie à la charge de l'Etat. »

Dès l'ouverture de la session, le gouvernement avait déposé un nouveau projet de loi. L'exposé des motifs qui l'accompagnait faisait surtout ressortir la nécessité du service de trois ans.

« Le service de deux ans y était-il dit, non seulement viole l'égalité mais aussi est nuisible à l'instruction des troupes. C'est pourquoi le gouvernement se voit obligé de conserver l'état de choses actuel (trois ans de service) tant que de nouvelles expériences concluantes ne permettront pas d'accorder une réduction dans la durée du service ».

Le projet se présentait donc, l'idée maîtresse étant la même, sensiblement égal aux précédents (1).

Il fut soumis à une commission spéciale qui, dans son rapport du 14 janvier 1864, précisa les points litigieux existant entre le Gouvernement et la Chambre :

1. C'était d'abord le changement intervenu dans la proportion de la Landwehr à l'armée active (2). Tandis que jusqu'ici la proportion légale de l'active à la Landwehr avait été de 126 à 117 bataillons, le nouveau rapport était de 243 contre 117 bataillons. La Commission reconnaissait que le Gouvernement avait abandonné son premier point de vue d'après lequel la Landwehr devait être employée seulement à tenir garnison dans les places fortes ; mais à part cela, le nouveau projet ne différait en rien du précédent. On avait retiré à la Landwehr tous ses officiers provenant de l'armée active, et il n'y avait même plus les réserves nécessaires pour son habillement et son armement. Les représentants

(1) V. Gneist., *op. cit.*, p. 97.

(2) Elle se composait de 21 membres. Gneist avait été nommé rapporteur : on lui avait adjoint un technicien, le général Lehmann.

du pays considéraient cette élimination de la Landwehr comme la suppression d'une institution chère à l'armée prussienne.

2. En second lieu, disait la commission, on ne pouvait contester que la réorganisation ne fût contraire aux lois existantes.

Elle réfutait l'opinion du gouvernement qui avait augmenté la durée de service dans l'armée permanente (active et réserve) en se fondant sur le paragraphe 15 de la loi du 3 septembre 1814 ; elle montrait ensuite que l'ordonnance du 22 décembre 1819 fixait pour l'armée prussienne un cadre légal (1). Avait-on dépassé ce cadre en réorganisant l'armée, il fallait modifier la loi de 1819 (2), sinon la situation était irrégulière. Or, l'effectif qui était auparavant de 130.000 hommes atteignait maintenant 212.000 et serait quand le service de trois ans aurait produit tout son effet de 230.000 hommes, nul doute que le cadre fixé en 1819 ne fût dépassé.

3. Enfin, la Chambre, en demandant le service de deux ans, moyennant quoi elle était prête à consentir à l'augmentation de la force armée n'avait fait, disait-on, que manifester une opinion appuyée par nombre de gens compétents (tels les généraux de Müffling, de Krauseneck, etc.).

Cette demande, de plus, n'était pas une nouveauté puisque le service de deux ans avait été introduit sous Frédéric-Guillaume IV (3) et que celui de deux ans et demi avait duré jusqu'en 1856.

(1) V. p. 35.

(2) D'après la théorie de la commission, l'ordonnance de 1819 était une véritable loi, Gneist, *op. cit.*, p. 99.

(3) V. p. 16.

4. La commission, se plaçant au point de vue financier, faisait remarquer en terminant que les dépenses nécessitées par la réorganisation augmenteraient le budget de la guerre de plus du tiers et non pas seulement, comme le croyait le cabinet, du montant des dépenses inscrites pour l'année en cours.

Répondant à ces critiques, le ministre de la guerre s'appuyait comme auparavant (1) sur le paragraphe 3 de la loi de 1814. Il prétendait que le droit d'organiser l'armée faisait partie des prérogatives qui, d'après la Constitution, appartenaient au pouvoir exécutif; que la Chambre des Députés ne pouvaient intervenir que d'une façon indirecte, grâce à son droit budgétaire; encore ce droit budgétaire avait-il des limites puisque la loi de finances ne pouvait être promulguée qu'autant que la Couronne ne la rejetait pas.

Le ministre concluait en disant qu'il avait été toujours enclin aux concessions, mais que la mauvaise volonté de la Chambre le retenait de chercher à nouveau un terrain d'entente. Si cependant les membres de la commission pouvaient lui faire une proposition acceptable, il se ferait un plaisir de l'examiner.

Mais ceux-ci jugèrent inutile de suivre cette invitation, puisque le gouvernement n'avait fait aucune concession dans le dernier projet de loi militaire. Ils en votèrent le rejet par acclamation, et la Chambre, le 25 janvier 1864, se rangea à l'avis de sa commission.

Le même jour, le gouvernement prononçait la clôture de la session.

Ni budget (2), ni loi militaire, tel était une fois de plus

(1) V. Gneist, *op. cit.*, p. 100.

(2) Dans ce pays constitutionnel, parlementaire, les impôts

le résultat de la session. Les députés avaient aussi rejeté la demande d'emprunt faite par le gouvernement : celui-ci ajouterait donc aux deux procédés inconstitutionnels un troisième en se procurant l'argent de la guerre danoise en dehors de l'approbation parlementaire.

Le conflit, loin de s'apaiser, semblait au contraire s'aggraver davantage à chaque session. La situation extérieure se compliquait de plus en plus. Lutte à l'intérieur, lutte à l'extérieur, telle s'annonçait l'année 1864 à la clôture du Landtag (25 janvier 1865).

étaient levés en exécution d'une loi budgétaire vieille de plusieurs années : le gouvernement persévérait dans sa théorie du budget qui se perpétue tant qu'il n'est pas modifié, Matter, II, p. 306.

CHAPITRE IV

LA SESSION PARLEMENTAIRE DE 1865 ET LA GUERRE DU DANEMARK.

Ce fut dans l'intervalle entre la session de 1863-1864 et celle de 1865 qu'eut lieu la campagne du Danemark (janvier à mai 1864). L'armée prussienne s'y distingua ; ses succès démontrèrent d'eux-mêmes que les réformes apportées à l'organisation militaire avaient été une mesure sage et efficace. Mais la Chambre des Députés se trouvait trop engagée dans la lutte pour se rendre à ces arguments ; de plus la question technique s'était compliquée d'une question de principes et à cet égard la Chambre entendait ne faire aucune concession.

§ 1. — **Discours du trône. — Projet d'adresse des Seigneurs.**
— Bismarck justifie la conduite du gouvernement vis-à-vis des députés.

La session parlementaire s'ouvrit le 14 janvier 1865. Antérieurement le traité de Vienne du 30 octobre 1864 attribuait à la Prusse et à l'Autriche la possession commune des duchés : la politique étrangère de Bismarck avait remporté son premier succès. Le discours du trône du 14 janvier 1865 faisait allusion à ces événements et à la réforme militaire : ... « Si dans la dernière guerre nous n'avons pas été obligé de faire appel à la Landwehr, c'est

grâce à l'organisation actuelle de l'armée (1). Cette preuve concluante nous oblige à la maintenir dans son état actuel et même à faire tous nos efforts pour la perfectionner davantage.

Le discours faisait ensuite remarquer que le Gouvernement, grâce à l'état prospère des finances, n'avait pas eu à recourir à un emprunt ; il terminait par ces mots :

« C'est notre désir le plus vif que la discorde qui pendant ces dernières années a régné entre notre Gouvernement et la Chambre soit enfin écartée. Les événements récents si importants auront contribué à éclairer l'opinion publique sur la nécessité d'une meilleure organisation de l'armée.....

« Mais l'accord avec les représentants du pays ne pourra se faire, qu'en maintenant les institutions militaires qui sont les garants de la défense et de la sûreté de la patrie (2). »

Ainsi le roi se déclarait prêt à un accord avec la Chambre, mais se refusait à faire aucune concession sur la question militaire. Dans ces conditions la paix restait impossible.

La Chambre des Seigneurs, sur la motion du comte d'Arnim résolut de répondre au discours du trône. Pendant la discussion du projet d'adresse, Bismarck, voulant justifier la conduite du cabinet vis-à-vis de la Chambre des Députés, revint sur cette idée, qu'il avait précédemment développée (3) que « la base du système constitutionnel, c'est partout le compromis. Cette base, la

(1) Tandis qu'avec l'ancien système 25.000 hommes de Landwehr auraient été nécessaires, on n'en avait appelé que 4.000.

(2) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 207-213.

(3) V. Discours du 27 janvier 1863, p. 83 et suiv.

Constitution prussienne l'indique d'autant plus nécessairement, que différente en cela d'autres constitutions, elle exige aussi en ce qui concerne le budget l'accord des trois facteurs de la législation..... La loi de 1850 n'oblige aucun des trois pouvoirs à se subordonner aux deux autres ou à l'un des autres : elle ne confère à aucun le droit de dire un *sic volo, sic jubeo* devant lequel les autres auraient à s'incliner (1).

« L'expédient facile qui consisterait à faire une four-née de Seigneurs afin de modifier la majorité de la Chambre haute dans un sens libéral, chaque fois que cette dernière est en désaccord avec les députés, le Gouvernement le repousse car il est contraire à la Constitution. Composer la Chambre haute de telle sorte qu'il ne pût s'élever entre elle et les députés de différend, conduirait au système unicaméral. Ce serait dénaturer l'institution de la Chambre haute qui doit former le régulateur et le lest du navire parlementaire.

« La Chambre des députés a aujourd'hui une majorité libérale ; si demain lui succède une autre, d'esprit conservateur — et cela n'est pas impossible — faudrait-il nommer des Seigneurs d'opinion conservatrice ? Ce système aboutirait à faire de la Chambre haute « l'ombre de la Chambre des Députés », ce qui est contraire à l'esprit de la Constitution.

« Celle-ci, en pareil cas, je le répète, indique la voie du compromis. Mais cette voie fut abandonnée le jour où la deuxième Chambre refusa le vote du budget (2), une

(1) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 210-217.

(2) Vote du 23 septembre 1862 (V. *Bismarcks Reden*, II, p. 14).

décision qui était tout simplement inexécutable (1). »

La conclusion du discours, c'était comme toujours la nécessité d'en arriver à un compromis, mais aussi l'obligation pour la Chambre des députés de le proposer, de le rendre possible en cédant aux prétentions du pouvoir exécutif. Les députés étaient peu enclins à suivre pareil conseil et ils ne tardèrent pas à le montrer.

§ 2. — a) Le projet militaire. — Conduite de Roon. — Rejet du projet. — b) La question financière. — Demande de crédits pour la création d'un port de guerre. — Bismarck définit le droit de la Chambre. — Rejet des crédits. — La Chambre refuse l'apurement des dépenses de la guerre. — Le budget de 1865. — Le résultat est le même qu'en 1863 et 1864. — c) La situation politique en juin 1865.

Un nouveau projet militaire fut soumis à la Chambre le 2 février 1865. Il était identique à celui de l'année précédente. La faute n'en était ni à Bismarck, ni à Roon qui auraient accordé volontiers quelques concessions aux libéraux. Mais un avant-projet rédigé par eux qui se contentait du service de deux ans sous certaines conditions fut si vivement critiqué par le roi que les deux ministres furent obligés d'en revenir à l'ancien.

Les députés recevant la loi militaire sans modification aucune « crièrent à l'impertinence » (2). Gneist, nommé rapporteur de la commission, déclara de suite que « hors le service de deux ans, il n'y avait pas d'accord possible ». Certains libéraux voulaient même rejeter le projet gouvernemental « sans phrase » (*sic*) (3). On finit

(1) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 218.

(2) V. Matter, *Bismarck et son temps*, II, p. 310.

(3) V. Gneist, *Die Militäervorlage von 1892*, p. 101.

cependant par passer à la discussion, des différents articles ; mais les points litigieux subsistaient toujours : effacement de la Landwehr, situation contraire à l'ordonnance de 1819, discussion sur la portée du paragraphe 3 de la loi du septembre 1814 (1).

Les deux rapporteurs, Gneist et Forckenbeck, rédigèrent donc le projet de résolution suivant :

« La Chambre des Députés invite le Gouvernement royal à déposer un projet de loi au cours de la présente session, portant modification de l'ordonnance royale du 22 décembre 1819, fixant le nombre et la force des différents cadres de l'armée et modifiant en conséquence de ces changements la loi sur la Landwehr du 11 novembre 1815. »

En séance plénière, la conduite du ministre de la guerre ne fit qu'aggraver le conflit. Après avoir cinq jours durant bataillé avec le rapporteur (Gneist), il s'emporta au point de proférer des paroles injurieuses contre le rapporteur d'abord qui s'était permis de dire que « la réforme de l'armée portant la marque d'une violation de la Constitution ne pouvait devenir une institution solide » (2) ; contre les députés ensuite, insinuant que « certains partis spéculaient sur la continuation du conflit ».

A ces offenses les libéraux répondirent en rejetant le 5 mai 1865 le projet du gouvernement par 258 voix contre 33.

Les débats portèrent ensuite sur la question des « crédits nécessaires à la création d'un port militaire (Kiel) ». A ce sujet, Bismarck revint sur le droit budgétaire que la Constitution accordait aux députés :

(1) V. *suprà*, p. 33.

(2) V. Gneist, *Die Militaervorlage von 1892*, p. 143.

« Qu'entendez-vous par votre droit budgétaire (1) ? Il faut que nous éclaircissons cette question. J'y veux contribuer dans la mesure du possible en vous exprimant mon opinion à ce sujet.

« Si le droit budgétaire devait être réalisé tel que vous le désirez, il faudrait modifier la teneur de l'article 62 : Le consentement du roi et des deux Chambres est nécessaire à la confection des lois, y est-il dit. Il faudrait faire exception à cette prescription générale et dire : c'est la Chambre des Députés qui seule doit décider de la loi de finances. Sa décision est prépondérante. Les deux autres facteurs de la législation doivent se soumettre aussitôt qu'elle s'est prononcée. »

Puis, continuant sur le même ton sarcastique, Bismarck supposait que la Chambre voudrait encore changer les articles 45 (2), 84 (3), etc...

Il terminait en disant que « cette négation impuissante » (4) de la Chambre à toutes les mesures proposées par le cabinet n'était pas une arme suffisante pour arracher le sceptre des mains du roi, pour donner aux institutions constitutionnelles la solidité dont elles avaient besoin » (5).

Les députés ripostèrent à l'attaque du ministre en refusant les crédits demandés (6). Ce premier échec du gouver-

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II. p. 233.

(2) ART 45. — « Le pouvoir exécutif appartient au Roi seul. Il nomme et révoque les ministres. Il ordonne la publication des lois et rend les ordonnances nécessaires à leur exécution. »

(3) L'article 84 a trait à la responsabilité que peuvent encourir les membres du Parlement par leurs discours, aux immunités qui leur sont accordées.

(4) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 236.

(5) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 233 et suiv.

(6) Voir incident Bismarck-Virchow et vote, *Bismarcks Reden*, II, p. 243-244.

nement sur la question financière devait être suivi d'autres, plus retentissants encore.

Le 13 juin 1865, un projet de loi ratifiant l'emploi des sommes tirées du Trésor pour subvenir aux frais de la guerre du Danemark fut soumis à la Chambre. Celle-ci, après avoir pris l'avis de sa commission de finances, ne se contenta pas de rejeter ce projet, et de refuser ainsi l'apurement de dépenses qu'elle jugeait inconstitutionnelles ; elle déclara en outre que les ministres seraient responsables de leurs personnes et de leurs biens des sommes qui auraient été versées.

Le budget n'eut pas un meilleur sort. Un membre du parti avancé avait été jusqu'à proposer le rejet pur et simple du projet du gouvernement. Cette proposition fut combattue par le parti progressiste : « Rejeter en bloc le budget, ne serait-ce prêter une apparence de raison à l'accusation que le Gouvernement portait contre la Chambre, de rendre l'administration impossible. N'était-il pas préférable de laisser au ministère et à la Chambre des Seigneurs la responsabilité de la situation actuelle ? » M. Waldeck, libéral, engagea vivement les députés à persister dans la ligne de conduite qu'ils avaient suivie jusqu'alors ; c'était le seul moyen pour eux d'imposer leur volonté. Au nom de la droite, M. de Blankenbourg remercia le parti libéral de sa franchise. Il avait avoué qu'il s'agissait, non d'une question de droit constitutionnel, mais d'une question de puissance. « C'était une lutte de prépondérance engagée entre la Chambre des députés et la maison des Hohenzollern (1). »

L'avis modéré prévalut et le budget, amendé comme

(1) V. *Les budgets en Prusse*, Anonyme, p. 34.

les années précédentes, c'est-à-dire dont on avait rayé les frais de la réforme militaire, fut voté le 8 juin 1865.

Mais la Chambre haute procéda à son tour, comme l'année précédente ; contrairement à la Constitution, elle rejeta le budget voté par les députés. Le gouvernement était autorisé par elle à percevoir les impôts conformément à la théorie de la permanence du budget. Une ordonnance royale, rendue peu après la clôture de la session, publia le règlement financier d'après lequel le ministère administrerait la Prusse pendant l'année 1865.

La session se termina le 17 juin 1865. Commencée le 14 janvier, elle avait donc duré plus de cinq mois et cependant nous constatons de nouveau l'absence de budget et de loi militaire. Un simple règlement financier pour disposer des finances publiques : et cela dans un pays constitutionnel !

Bismarck, l'homme du gouvernement sans budget (1), mettait en pratique les paroles de jadis : « Quand la suite des compromis est interrompue, se présentent de nouveaux conflits qui dégénèrent en question de force : alors celui qui a la force en main fait triompher sa manière de voir.... » La force primait le droit.

La Constitution violée, une situation militaire en opposition avec les lois existantes, les dépenses de la dernière guerre restées sans apurement ; il semblait que le conflit ne trouverait sa solution que dans un coup d'Etat. Beaucoup le pensaient alors, plusieurs même y poussaient dans l'entourage du roi.

(1) V. Matter, *op. cit.*, p. 156.

CHAPITRE V

LA SESSION PARLEMENTAIRE (15 JANVIER-23 FÉVRIER)
ET LES ÉVÉNEMENTS POLITIQUES DE L'ANNÉE 1866.

§ 1. — La convention de Gastein. — Le plan de Bismarck.

Quelques jours après la clôture de la session (juillet 1865), Bismarck alla rejoindre le roi à Karlsbad ; le 21 juin se tint un conseil des ministres auquel assistèrent les ambassadeurs de Paris et de Vienne : l'agitation provoquée par l'Autriche dans les duchés danois en faveur du duc d'Augustenbourg était la cause de cette réunion. Le surlendemain, Bismarck rencontrant à Salzbourg le ministre bavarois von der Pfordten lui disait qu'une guerre entre la Prusse et l'Autriche lui semblait probable : « Un seul coup, une grande bataille et la Prusse serait en mesure de dicter ses conditions. »

Mais la convention signée à Gastein le 14 août 1865 amena une détente de la situation.

Le Lauenbourg, en vertu de ce traité, était acheté par la Prusse qui recevait aussi le Schleswig pendant que l'Autriche entrait en possession du Holstein : « un démembrement de provinces trop semblables, pour être de quelque durée et qui devait rendre à la longue les antagonismes existants insupportables (1). »

La convention de Gastein ne devait avoir qu'une in-

(1) V. Oncken : *Zeitalter des Kaisers Wilhelm I*, t. I, p. 511.

fluence passagère : Bismarck depuis longtemps avait jugé la lutte avec l'Autriche inévitable. « Il n'était pas possible d'éviter une lutte sérieuse, une lutte qui ne se viderait que par le fer et par le sang (1). »

Mais la guerre avec l'Autriche était pour lui une partie redoutable, décisive (2) ; avec elle se jouait l'avenir de son ministère, de son parti, peut-être de son pays. Si une victoire signifiait l'abaissement de l'Autriche, l'écrasement des libéraux, une défaite entraînerait sûrement la chute du cabinet réactionnaire, l'arrivée des démocrates au pouvoir, l'abdication du roi (3).

Or pour jouer cette partie décisive, Bismarck ne trouvait pas d'appui en Prusse. L'opinion publique malgré les succès de 1864 envisageait avec méfiance sa politique étrangère : « Il existait chez bien des gens, dit-il dans ses mémoires, une antipathie profonde à dénouer par l'épée le nœud gordien de la politique étrangère (4). »

Les électeurs prussiens, par la voix de leurs députés, continuaient à blâmer hautement l'administration du royaume.

§ 2. — La session parlementaire de 1866 (15 janvier-23 février). — Discours du trône. — Réponse de Grabow. — L'annexion du Lauenbourg. — Poursuites judiciaires contre deux députés. — La question budgétaire. — Motion Reichensperger. — Clôture.

Les Chambres se réunirent le 15 janvier 1866. Le discours du trône rappelait que, comme les années précé-

(1) *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, trad. Jaeglé, I, p. 357.

(2) « Je reviendrai par Vienne ou Munich ou je chargerai avec le dernier escadron, celui qui ne revient pas » écrit-il à cette époque.

(3) V. Marcks, *op. cit.*, p. 252 et Matter, II, *op. cit.*, p. 410.

(4) *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, trad. Jaeglé, I, p. 357.

dentes, l'article 99 de la Constitution, par suite du désaccord entre la Couronne et les Chambres, était resté lettre morte ; le gouvernement avait dû régler les affaires du pays sans budget.

Puis, à propos de la réforme militaire, il était dit que la Couronne restait, comme toujours, convaincue de la nécessité de maintenir l'armée dans son état actuel, état créé avec la collaboration du Landtag et qui avait fait ses preuves de façon si brillante. Le gouvernement demanderait donc aux Chambres les crédits militaires nécessaires.

Le 17 janvier, Grabow, réélu président, (1), prononça un violent réquisitoire contre le ministère. « Le sombre tableau de la situation intérieure de la Prusse s'est encore assombri depuis la dernière session. A la clôture du Landtag, alors que toute réponse était impossible (2), cette Chambre était accusée d'avoir porté atteinte au bien-être du pays en repoussant des lois, en refusant les crédits demandés..... d'avoir étendu la main vers des droits auxquels la Constitution lui interdisait de toucher.... Le conflit constitutionnel, issu d'une réforme militaire qui n'a pas reçu de solution légale, est devenu chronique ; la Chambre n'a fait que défendre contre toutes les interprétations tendancieuses, les prérogatives financières que le sens et l'esprit de la Constitution lui accordent indiscutablement, mais jamais elle n'a cherché à s'arroger des droits qui ne lui appartenaient pas (3). »

Ce début annonçait des débats orageux : l'annexion du

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 267.

(2) Grabow indique par là la clôture prématurée de la session de 1865.

(3) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 267-268.

Lauenbourg, les poursuites intentées contre deux députés libéraux, la discussion du budget en fournirent le sujet.

La Chambre des Députés avait été irritée par la convention de Gastein : n'était-ce pas une lourde faute que de laisser se créer dans le Nord de l'Allemagne une province autrichienne ? Ce mécontentement se traduisit par l'adoption d'une motion Virchow déclarant que la réunion du Lauenbourg au royaume de Prusse constituait une mesure inconstitutionnelle, tant qu'elle n'avait pas reçu l'approbation du Landtag (1).

Virchow s'appuyait, pour motiver cette proposition, sur l'article 55 de la Constitution (2).

Bismarck prit la parole et chercha à prouver que le minuscule Lauenbourg (3) n'étant pas, ne pouvant être qualifié d'« empire étranger », l'article 55 était inapplicable ; il rappela que l'acquisition avait été payée sur la cassette particulière du roi, que par conséquent « de nouvelles charges n'en étaient pas résultées pour la Prusse » ; il prétendit enfin que la Constitution prussienne ne contenant aucun texte comparable à l'article 78 de la loi constitutionnelle belge (4), le roi avait conservé tous les droits que des stipulations expresses n'avaient pas transmis au Landtag : le droit de disposer de territoires conquis était certainement à ranger parmi ceux-là.

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 269.

(2) ART. 55. — « Le roi ne peut sans le consentement des Chambres être en même temps souverain de pays (*Reiche* : empires) étrangers. »

(3) Petit duché situé sur l'Elbe et comptant 50.000 habitants.

(4) ART. 78. *Constitution belge*. — Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. »

Transporter la question sur ce terrain, c'était vouloir provoquer les députés ; ils rendirent le coup reçu en votant à une forte majorité (1) la motion Virchow, déclarant l'annexion du Lauenbourg inconstitutionnelle.

Les poursuites intentées contre deux députés libéraux, Twesten et Frentzel, occasionnèrent des débats plus violents encore. La Cour de cassation avait cassé l'arrêt des tribunaux de première instance, qui s'étaient déclarés incompétents pour juger la question. Après une discussion orageuse la Chambre déclara l'arrêt de la Cour suprême contraire à l'article 84 (2) de la Constitution.

Dans le cours de la discussion, Bismarck avait dit à la Chambre : « Il faudrait changer l'article 2 (3) de la Constitution et lui faire dire :

« Tous les Prussiens sont égaux devant les tribunaux. Cependant les membres des deux Chambres ont le droit d'offenser leurs concitoyens, même de commettre les crimes que la calomnie peut faire commettre, sans qu'on puisse leur demander compte de leurs méfaits autrement que par voie de discipline parlementaire (4). »

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 270-283. La motion fut votée par 251 voix contre 44.

(2) ART. 84. — « Les membres des deux Chambres ne peuvent jamais être soumis à aucune juridiction pour leur vote ou pour des opinions émises dans la Chambre, sauf dans le sein de la Chambre même, par application de son règlement. Aucun député ne peut, sans le consentement de la Chambre, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté à raison d'un fait réprimé par les lois, sauf en cas de flagrant délit relevé le jour même ou le lendemain. Le consentement des Chambres est également nécessaire pour l'arrestation pour dettes : sur la demande de la Chambre toute poursuite, tout emprisonnement préventif est levé durant la session. »

(3) Art. 2. V. Dareste, *op. cit.*, T. I, *Constitution prussienne*.

(4) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 286.

Le gouvernement refusa de recevoir communication de la décision prise par les députés :

« La Chambre, écrivit Bismarck à M. Grabow, n'a le droit ni d'invalider un acte international conclu par le roi (1), ni d'attaquer une décision judiciaire (2), ni de faire la leçon au pouvoir exécutif. Le gouvernement ne saurait recevoir officiellement communication de décisions contraires à l'article 45 et à l'article 48 (3) de la Constitution et par conséquent illégales (4). »

Ainsi dans ces discussions passionnées, les articles de la Constitution, se rapportant aux sujets les plus divers étaient repris, mis en discussion, interprétés différemment par les deux partis; chacun y cherchait de nouvelles armes, des arguments convainquant l'adversaire de procédés illégaux, inconstitutionnels ; mais ce n'étaient toujours que des digressions plus ou moins habiles. L'article 99 et la question budgétaire dominaient toujours le débat.

Le budget avait été déposé par le ministre des finances, M. de Bodelschwing, le 19 janvier 1866. Comme l'année précédente, certains libéraux demandèrent le rejet du budget en bloc ; ils n'eurent pas le temps de mettre ce projet à exécution.

Un dernier essai de conciliation tenté par le député Reichensperger qui proposa de voter une adresse au roi, dans laquelle la Chambre prendrait l'engagement, si le

(1) Convention de Gastein.

(2) Poursuites contre les députés Twesten et Frentzel.

(3) Article 45 et article 48 relatifs aux pouvoirs du roi (Titre III de la Constitution). V. Dareste, *op. cit.*, I, *Constitution prussienne*.

(4) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 291.

Gouvernement consentait à reconnaître ses droits, d'examiner le budget et de tâcher de mettre fin au conflit, ayant échoué (1) (le 22 février 1866), Bismarck prononça le même jour la clôture de la session au nom du roi.

Le discours du trône, lu le 23 février par Bismarck, indiquait les motifs de cette mesure :

Le gouvernement reprochait à la Chambre d'avoir apporté un esprit belliqueux à l'examen des questions qui lui avaient été soumises. Les députés avaient cherché, sur un terrain dont la Constitution leur interdisait l'accès, l'occasion d'attaquer le ministère, ce qui devait rendre l'activité de la Chambre stérile... Après le rejet de la proposition Reichensperger, le gouvernement pensait que la continuation des débats ne pouvait qu'aggraver le conflit, le rendre même insoluble pour l'avenir (2).

Le Parlement était renvoyé une fois de plus sans avoir eu le temps de voter le budget.

§ 3. — La politique étrangère. — Son influence sur le conflit.
— Grand conseil du 28 février 1866. — Bismarck dissout la Chambre et prépare les nouvelles élections. — La guerre avec l'Autriche. — Sadowa. — Les élections du 3 juillet. — Bismarck propose la paix au Landtag. — Revirement dans l'opinion publique.

Mais Bismarck avait d'autres raisons pour clôturer si rapidement la session : il voulait soustraire la politique étrangère aux discussions publiques de la Chambre.

Le 26 janvier 1866, le ministre-président avait envoyé à Vienne une note comminatoire : renoncer à favoriser

(1) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 292.

(2) V. *Bismarcks Reden*, II, p. 292-294.

le prince d'Augustenbourg ou perdre l'amitié de la Prusse. La réponse autrichienne, la promesse de la neutralité française, l'alliance avec l'Italie amenèrent le grand conseil qui se tint à Berlin le 28 février 1866 sous la présidence du roi.

Bismarck y développa l'idée que la guerre avec l'Autriche était devenue inévitable, qu'il était donc plus avisé de l'entreprendre au moment favorable, plutôt que de laisser l'adversaire la déclarer à sa guise.

A ce moment, l'échiquier était disposé pour la partie suprême entre la Prusse et l'Autriche ; mais la première avait une armée puissante, la seconde ne disposait que de troupes affaiblies.

Ainsi la grande idée de Bismarck — établir en Allemagne l'hégémonie prussienne — allait se réaliser. La Prusse s'était attachée à détruire l'autorité de l'Autriche en Allemagne : elle l'avait d'abord fait matériellement par le Zollverein, puis moralement lors de la guerre d'Italie et de l'affaire des duchés ; en 1866 un coup de force allait suffire à parfaire l'entreprise. C'était pour s'assurer le succès dans cette lutte que, dès le commencement de la crise intérieure, Bismarck avait demandé aux députés de mettre dans les mains du roi de Prusse le plus grand poids possible de fer et de sang, pour qu'il pût à son gré le jeter dans l'un ou l'autre plateau de la balance (1). Bismarck voulait réaliser l'unité allemande, malgré les libéraux, *igni et ferro*.

Espérant que l'approche d'une grande guerre réveillerait le patriotisme des électeurs prussiens, les rallierait

(1) *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, trad. Jaeglé, I, 357.

à la politique énergique du gouvernement, pressentant d'autre part chez les masses prussiennes, si déférentes envers le pouvoir, une lassitude grandissante pour les menées de leurs députés, Bismarck prononça le 9 mai 1866, au nom du roi, la dissolution de la Chambre basse ; il comptait sur de nouvelles élections pour lui donner une Chambre plus docile.

Les raisons qui motivèrent cette décision se trouvent dans le rapport fait au roi le 9 mai par le ministre (1) :

« La Chambre actuelle... a été élue sous l'influence d'autres événements que ceux qui aujourd'hui doivent agir d'une façon déterminante sur les électeurs.... C'est pourquoi nous croyons devoir respectueusement conseiller à Votre Majesté de dissoudre la Chambre actuelle, en vertu de l'article 5 (2) de la Constitution du 31 janvier 1850 et d'ordonner qu'il soit procédé incessamment à de nouvelles élections. »

Celles-ci furent fixées au 3 juillet 1866. Bismarck ne perdit pas de temps. Tandis qu'il poussait à la guerre avec l'Autriche, se désespérant de chaque nouveau retard comme d'un échec, il prépara l'opinion publique aux nouvelles élections ; Bodelschwing fut remplacé aux finances par von der Heydt, à tendances plus libérales ; Bismarck, de son côté, chercha à persuader aux libéraux que lui aurait été disposé aux concessions sur la réforme militaire, que le roi seul s'y était opposé.

Le 15 juin 1866, la guerre éclata définitivement. La

(1) V. *Bismarcks Reden*, t. II, p. 296.

(2) ART. 51. — « Le roi convoque les deux Chambres du Landtag et prononce la clôture de leurs sessions ; il peut les dissoudre ensemble ou isolément etc... » (V. Constitution prussienne du 31 janvier 1850, Dareste, t. I).

lutte, après divers succès de la Prusse (1), se décida le 3 juillet : l'Autriche fut écrasée à Sadowa.

Pendant que Bismarck, inquiet et impuissant (2), regardait se dérouler la bataille, une autre lutte non moins importante se livrait en Prusse, la lutte électorale. Le résultat, ce fut, dit Sybel, une victoire éclatante remportée sur l'opposition libérale (3).

Vainqueur de l'Autriche, victorieux à l'intérieur, Bismarck pouvait dicter ses conditions ; il profita habilement de la situation et proposa la paix au Landtag.

Le moment était propice.

Depuis quelque temps déjà un léger revirement s'était manifesté dans l'opinion publique. La politique étrangère de Bismarck, attaquée si violemment jusqu'en 1864, ralliait chaque jour de nouveaux partisans.

La réforme de l'armée elle-même était peu à peu accueillie plus favorablement par le pays.

La campagne victorieuse du Schleswig montra la solidité des nouvelles formations et l'on fut en Prusse satisfait de voir que la Landwehr n'avait pas été éliminée de l'armée de campagne. A ces raisons s'ajoutèrent les services incontestables rendus par le ministre de la guerre, qui avait supprimé bien des vices de l'ancienne organisation militaire. On ne pouvait contester que le département de la guerre n'eût été administré avec énergie et probité.

D'autre part la situation anormale, sans budget, se révéla tout autre que les théoriciens du droit budgétaire ne l'avaient supposée.

(1) Victoire prussienne à Skalitz et Podol.

(2) V. Andler, *Le prince de Bismarck*.

(3) V. Sybel, *op. cit.*, II, p. 342. Tous les historiens ne sont pas aussi affirmatifs que Sybel.

La Prusse avait continué à être administrée avec ordre et régularité et une grande partie de la population eut l'impression que tout se passait régulièrement, puisque les tribunaux, la police, tous les organes de l'administration fonctionnaient normalement bien qu'il n'y eût pas de budget voté ; que les ministres ne faisaient que leur devoir en gérant les affaires de l'Etat comme auparavant. On ne méconnaissait pas la portée du droit budgétaire de la Chambre ; mais l'idée que l'article 99 fût la pierre fondamentale de l'édifice constitutionnel allait s'affaiblissant.

L'opinion publique pendant ces années 1862-1866 était peut-être moins opposée à toute entente que les députés engagés dans un combat journalier contre le ministère ; on pourrait même dire que si la population avait été consultée en 1864 par voie de referendum sur la question des crédits, elle aurait répondu affirmativement.

De plus, la position des libéraux devenait difficile en juin 1866, lorsqu'à la veille de la guerre contre l'Autriche ils s'écriaient : « Pas un groschen à ce ministère ». Les électeurs prussiens devaient fatalement donner raison au vainqueur de Sadowa et leur reprocher plus tard leur manque de sens politique.

La guerre de 1866 amena en effet un changement radical dans l'opinion publique, aussitôt qu'on s'aperçut du but vers lequel tendait Bismarck : l'unité allemande. La conduite habile des négociations avec l'Autriche, la façon adroite d'écarter l'intervention de Napoléon III, firent naître une admiration profonde pour le premier ministre ; Sadowa avait mis un terme au conflit intérieur prussien (1).

(1) V. *die Begründung des D. R.*, p. 334.

Le gouvernement sut profiter des circonstances (1) et il acheva de gagner à sa cause le sentiment public par la modération dont il fit preuve. Cette modération n'était pas d'ailleurs chez Bismarck un sentiment désintéressé : « Le roi devait-il en 1866 briser, en usant de ses propres forces, la résistance parlementaire et en prévenir le retour ? En suspendant et en revisant la Constitution, en humiliant l'opposition du Landtag, on eût donné à tous ceux qu'avaient mécontentés en Allemagne et en Autriche les succès de 1866, une arme puissante contre la Prusse pour les luttes probables de l'avenir. L'Autriche et l'Allemagne du Sud auraient pris leur revanche en recueillant la direction que la Prusse aurait abandonnée du mouvement libéral et national.

« L'indépendance et la sécurité au dehors nous étaient nécessaires ; pour atteindre ce but, il fallait éviter non seulement toute divergence effective, mais l'apparence d'un désaccord intérieur, sinon la politique nationale de la Prusse eût été condamnée à l'inaction (2). »

§ 4. — Convocation de la nouvelle Chambre. — Le discours du trône. — Le bill d'indemnité. — Demande d'un crédit de 60 millions. — Prorogation du Landtag.

Les Chambres furent convoquées le 5 août : toute difficulté n'était pas encore écartée. Bismarck, qui désirait se concilier l'esprit de la Chambre et l'opinion publique pour les raisons qui viennent d'être indiquées, était décidé à faire amende honorable devant les députés

(1) Suspension des poursuites contre les députés.

(2) *Pensées et souvenirs*, t. II, p. 80-81.

en déposant un bill d'indemnité pour toute la période écoulée sans budget.

Le discours du trône, malgré toutes les résistances que rencontra Bismarck, du roi, de ses collègues, de son parti (1), peu désireux de reconnaître leurs torts envers un adversaire vaincu, renfermait déjà les phrases suivantes, reconnaissant formellement l'illégalité des dépenses que la Chambre n'avait pas votées :

« Dans ces dernières années le budget n'a pu être fixé d'accord avec la représentation nationale. Les dépenses publiques, faites pendant cette période, manquent donc de la *base légale*, qui, *ainsi que je le reconnais à nouveau*, ne peut exister, en vertu de l'article 99 (2) de la Constitution, qu'au moyen d'une loi annuellement concertée entre mon gouvernement et les deux Chambres du Parlement. Si mon gouvernement a géré les affaires de l'État, *sans cette base légale*, il ne l'a fait qu'après un examen scrupuleux, et dans la conviction que le maintien de l'administration de l'armée et des institutions publiques était une nécessité d'existence pour la monarchie. J'ai la confiance que les derniers événements contribueront à amener une entente pour laquelle il est indispensable que le bill d'indemnité, demandé à la représentation du pays, soit accordé volontiers. Le conflit sera ainsi terminé pour toujours (3).... »

Ces paroles furent accueillies par des applaudissements, « des soupirs de soulagement » (Sybel) ; depuis Sadowa

(1) De Prague Bismarck écrivait le 3 août à la comtesse. « Grande querelle pour le discours du trône.... Ces petites gens ne voient pas plus loin que le bout de leur nez.... On vient à bout de ses ennemis, mais ses amis » !

(2) Art. 99. V. Appendice (Constitution prussienne).

(3) V. *Bismarcks Reden*, III, p. 9-11.

les libéraux craignaient l'abolition de la Constitution (1). Leurs craintes venaient des « menées d'un parti qui tendait à un remaniement qui nous eût ramenés à l'absolutisme » :

« Ce parti trouvait dans l'agrandissement de la monarchie, dans la situation parlementaire, et dans l'entêtement maladroit et ambitieux des chefs d'opposition un point de départ pour suspendre et réviser la Constitution prussienne. En s'appuyant sur l'article 107 (2), on avait donc une occasion, tout en conservant l'apparence extérieure de la légalité, de se débarrasser de la Constitution, et de couper court aux tentatives que la majorité du conflit faisait pour arriver à l'établissement du régime parlementaire. C'était là l'arrière-pensée de l'extrême droite (3) ».

Malgré tout, les radicaux de la Chambre furent difficiles à gagner. Le conflit budgétaire avait amassé trop de colère, ses conséquences s'étaient trop fait sentir dans les affaires publiques pour que la Chambre s'inclinât sans protestation, devant le fait accompli. Des esprits clairvoyants du Parlement pensaient qu'après le retentissement des victoires prussiennes il importait de veiller jalousement sur les droits accordés par la Constitution, de ne pas laisser s'effacer la grande idée de la représentation nationale derrière les succès guerriers.

(1) V. Sybel, V, p. 355. « Donc pas de coup d'Etat, pas d'atteinte à la Constitution » à propos de la lecture du discours du trône.

(2) ART 107. — « La Constitution peut être modifiée par la voie législative ordinaire. A cet égard, il suffit dans chaque Chambre de la majorité absolue obtenue dans deux scrutins successifs, à vingt et un jours au moins d'intervalle.

(3) *Pensées et souvenirs*, II, p. 70-71.

Cinq projets d'adresse étaient soumis à la Chambre ; le plus violent, celui du député Waldeck, sommait le gouvernement de reconnaître tous ses torts et de demander humblement pardon ; mais la Chambre, d'humeur plus conciliante, adopta le projet du député Savenhagen.

Le gouvernement répondit au bon vouloir de la Chambre en déposant un bill d'indemnité. Bismarck estimait « qu'après la victoire le roi était en mesure de faire cette concession » (1). Certes, Guillaume trouvait noble de tendre, en vainqueur, le premier la main à ses sujets, il était prêt à inaugurer de nouveaux rapports avec la Chambre, ayant toujours pensé que le régime sans budget n'était qu'un expédient. Mais demander un bill d'indemnité n'était-ce pas avouer que l'on avait agi d'une façon coupable ? Les ministres se révoltaient aussi : quatre années durant, ils avaient affirmé que le gouvernement avait agi selon la Constitution ; demander pardon aujourd'hui, n'était-ce pas se désavouer, reconnaître que les attaques de l'opposition avaient été fondées ; de plus à quoi bon s'humilier devant un adversaire qu'il était désormais si facile de dompter ?

Mais Bismarck, une fois de plus, brisa toutes les résistances ; à ses collègues il expliqua que le bill d'indemnité amènerait les députés à déclarer que la conduite du gouvernement avait été celle que les circonstances lui imposaient ; il finit par arracher au roi son consentement pendant le voyage de Prague à Berlin (2).

Le bill était précédé d'un exposé des motifs, renfer-

(1) V. *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, trad. Jaeglé, t. II, p. 28.

(2) V. Marcks, *op. cit.*, p. 282.

mant l'aveu que la situation passée avait été irrégulière et la promesse qu'à l'avenir elle ne se produirait plus. Puis venaient les deux articles qui composaient le projet de loi :

ART. 1^{er}. — Le gouvernement reçoit indemnité pour l'absence de budget légal de 1862 à 1866.

ART. 2. — Les crédits pour l'année 1866 sont portés à 154 millions de thalers (1).

Le rapport de la commission concluait à l'adoption du projet de loi ; mais la Chambre se montrait hostile. Les conservateurs y voyaient une humiliation inutile de la Couronne, les progressistes hésitaient à absoudre le gouvernement. Waldeck trouvait que « rien mais rien du tout ne permettait d'augurer d'une conduite plus conforme à la Constitution pour l'avenir ». Virchow expliquait à nouveau, que ses amis et lui connaissaient une voie meilleure pour arriver à l'unité allemande : la liberté (2).

Aussi le 1^{er} septembre Bismarck prit-il la parole pour défendre le projet.

« Plus le gouvernement du roi désire sincèrement la paix, plus vivement aussi ses membres sentent l'obligation de s'abstenir d'entrer dans une critique rétrospective, soit pour se défendre, soit pour attaquer. Nous avons, durant les quatre dernières années, défendu souvent de part et d'autre notre point de vue avec plus ou moins d'aigreur ou de bienveillance ; aucune des deux parties, durant ces quatre années, n'a pu convaincre l'autre ; chacune d'elles a cru bien faire en agissant comme elle a fait. Il ne serait guère possible d'arriver à

(1) *Bismarcks Reden*, III, p. 17.

(2) *V. Begründung des D. R.*, V, p. 427.

conclure la paix dans un conflit intérieur, si l'on demandait qu'une des deux parties commençât par faire cet aveu : « Je reconnais maintenant que j'ai eu tort. »

« Nous désirons la paix, ajoutait Bismarck, non pas que nous soyons hors de combat dans cette lutte intérieure ; au contraire le courant nous est aujourd'hui plus favorable que dans les années précédentes ; nous ne la désirons pas non plus pour nous soustraire à toute accusation à venir fondée sur une future loi de responsabilité ; je ne crois pas qu'on nous accuse... et qu'en cas d'accusation on nous condamne... Nous désirons la paix, parce qu'à notre avis la patrie aujourd'hui en a plus besoin qu'autrefois, nous la désirons et la cherchons surtout parce que nous pensons la trouver dans le moment actuel ; nous l'aurions cherchée plus tôt, si nous avions pu espérer plus tôt la trouver...

« Nous vous avons tendu la main et le rapport de la Commission nous est garant que vous ne repousserez pas cette main qui vous est offerte... »

Bismarck terminait son discours en recommandant l'union entre la Couronne et la Chambre, nécessaire pour solutionner les difficultés de l'avenir.

Ces paroles si fermes et si modérées produisirent sur la Chambre une impression profonde. Le bill fut adopté par 230 voix contre 75.

Par ce bill décharge était accordée, à titre provisoire et sauf apurement des comptes, au gouvernement pour les dépenses faites depuis 1862 sans budget régulier.

Mais si par là la question budgétaire était tranchée, en ce qui concernait la gestion irrégulière des quatre

dernières années, il n'en était pas de même de celle relative à la réforme militaire.

Il aurait fallu un autre bill d'indemnité pour régulariser une situation créée par des mesures administratives en opposition avec la législation de 1814-1815-1819. Mais l'opinion publique, adoptant la théorie du ministre de la guerre (qui s'appuyait sur le paragraphe 3, loi de 1814, v. p. 37), ne vit que le côté financier de la question ; les succès militaires avaient fait disparaître la question juridique. Ainsi se trouvait consacrée la théorie gouvernementale d'après laquelle l'organisation de l'armée relevait seulement du pouvoir exécutif.

Cependant l'accord restait fragile entre la Chambre et le ministère ; la preuve en fut faite lors de la discussion d'un crédit de 60 millions de thalers, demandé par le gouvernement pour couvrir les dépenses extraordinaires de la campagne de 1866 (1). Aussi Bismarck intervint-il dans la discussion en séance plénière et conjura-t-il les députés d'affirmer par leur consentement qu'ils avaient un désir profond et sincère de travailler au bien de la patrie prussienne et de la plus grande patrie allemande.

Le crédit fut alors voté à une forte majorité. Le 27 septembre les Chambres étaient prorogées.

§ 5. — Session 1867. — Vote du budget. — Solution provisoire de la question militaire. — Conclusion. — Victoire de la Couronne. — Défaite des libéraux ; ses causes.

Dans la session suivante qui s'ouvrit au mois de novembre 1866, le ministre des finances présenta le budget de 1867 : la Chambre vota ce budget, mais après lui

(1) V. Sybel, *op. cit.*, t. V, p. 442.

avoir fait subir certaines réductions. Bismarck, acceptant désormais le rôle de ministre constitutionnel, se résigna à les accepter. « Ce budget, dit-il, laisse des demandes essentielles du gouvernement non satisfaites... ; si néanmoins le ministère veut essayer d'administrer avec ce budget durant la prochaine année, c'est pour prouver son respect à l'égard des décisions de cette Chambre, pour manifester sa sérieuse volonté de reconnaître le droit de budget de cette Chambre, sa sincère résolution comme il l'a exprimée, de travailler avec vous en commun à l'œuvre commune (1). »

Ce langage contrastait singulièrement avec les sarcasmes et les théories des années précédentes. Bismarck ajoutait :

« Si un tel accord se réalise, notre Constitution sera sortie victorieusement d'une dangereuse crise de cinq années, et grâce à des concessions de part et d'autre, nous serons entrés dans la voie que le gouvernement, il y a plusieurs années déjà, désignait comme le principe vital du constitutionnalisme, la voie de la condescendance réciproque et du respect mutuel des opinions (2). »

Et Bismarck répétait la même idée sous une forme analogue devant la Chambre des Seigneurs :

« On ne gagne rien à pousser toutes choses à l'extrême dans la vie constitutionnelle..... Elle n'est qu'un perpétuel compromis (3). »

(1) V. *Discours du comte de Bismarck*, p. 207. La Chambre avait rayé le fonds de police du ministère de l'intérieur et n'avait voté le fonds extraordinaire de la caisse générale de l'Etat à la disposition de Sa Majesté le Roi qu'à la condition que l'état des dépenses qui devraient être faites avec ce fonds fût spécialement approuvé par les représentants du pays.

(2) V. *Discours prononcé à la Chambre le 27 janvier 1863*.

(3) V. *Bismarcks Reden*, t. III, p. 54.

Restait la question militaire ; la Chambre était prise entre deux difficultés : ne pas détruire l'organisation actuelle (qu'elle jugeait contraire aux lois de 1814-1815-1819), mais aussi ne pas renoncer à sa manière de voir. Sur la proposition de Waldeck on décida que le budget de 1867 n'aurait qu'un caractère transitoire et que la loi du 3 septembre 1814 serait considérée comme étant seule en vigueur jusqu'au moment où le Gouvernement soumettrait une loi nouvelle à l'examen des Chambres (1). Les Seigneurs approuvèrent les décisions prises par les députés.

Ainsi se termina le conflit qui avait duré de 1862 à 1866 (2).

— En somme la question était tranchée dans le sens de la prérogative royale. Certes le gouvernement avait fait amende honorable, reconnu l'irrégularité d'une administration sans budget, mais il proclamait toujours un droit de nécessité, le droit de gouverner sans loi de finances, quand l'entente n'avait pu se faire entre les Chambres et la Couronne (3) ; de plus la réorganisation, telle que le roi l'avait voulue, subsistait et avec elle la théorie gouvernementale s'appuyant sur le paragraphe 3 de la loi de 1814.

Bien plus, la question de droit budgétaire qui avait soulevé tous ces débats n'était pas résolue (4). La Constitution gardait ses imperfections et ses lacunes ; le champ restait toujours ouvert à un nouveau conflit.

Ce qui fit triompher la théorie de Bismarck ce n'est

(1) V. *Les Budgets en Prusse*, p. 54.

(2) V. Boucard et Jèze, *Éléments de la science des finances*, t. I, p. 177-181.

(3) Sybel, *Begründung des D. R.*, II, 354.

(4) Sybel, *idem*, V, 429.

pas sa valeur juridique (1) ; ce fut le succès des armes, d'une politique extérieure aussi énergique que dénuée de scrupules (2). La foule donna raison au politique victorieux. Lui d'ailleurs savait ce que valaient ces hommages populaires ; un officier le lui avait rappelé le soir de Sadowa : « Excellence, vous voilà passé grand homme ; si le prince royal arrivait trop tard, vous étiez le plus grand des coquins » (3). Mais le prince était arrivé à temps ; la fortune n'abandonnait pas Bismarck. Les libéraux par contre avaient joué de malechance.

Cherchant à acquérir en Prusse la prépondérance politique, à y établir le régime parlementaire, ils avaient déchaîné la lutte sur une question périlleuse : la question de la réforme militaire. Les succès remportés en 1864 et 1866 par les armées prussiennes devaient leur donner tort. De plus l'assemblée ne pouvait compter sur l'appui du peuple ; aux premiers bruits de victoire l'opinion publique se retournait contre ceux qu'elle encourageait hier encore à persévérer dans la lutte contre le ministère. En 1862 en effet le régime représentatif était encore fort nouveau, mal compris par le peuple ; pour beaucoup la Chambre des députés ne constituait qu'un rouage politique surajouté. La nécessité ne s'en imposait pas puisque l'on avait pu s'en passer jusque-là sans dommage apparent pour l'Etat.

(1) V. p. 77, en note 3. — P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*.

(2) « De 1862 à 1866 il a dépensé des trésors de prudence cauteleuse, patient dans ses impatiences, et souple dans sa raideur. Il a fait mille tours, inventé mille ruses, pour éveiller le roi et le maintenir en haleine, mater le Parlement, émouvoir la nation, débrouiller et déjouer les conspirations de cour, masculines ou féminines... »

— V. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 80.

(3) Matter, II, p. 491.

Par contre le prestige du trône subsistait tout entier dans l'esprit du peuple. La dynastie, fondée par un homme de génie, n'avait connu après lui que des princes travailleurs et gardiens vigilants des intérêts de l'Etat ; aucun règne fâcheux n'était venu interrompre les habitudes de travail et d'ordre qui étaient de tradition dans la famille des Hohenzollern. Même en 1848, au milieu de la tourmente révolutionnaire qui avait ébranlé toute l'Europe, on avait réussi à sauver le prestige de la royauté par un habile mélange de concessions et de fermeté (1).

Enfin, dans cette lutte acharnée, les libéraux avaient eu comme adversaire Bismarck ; sans « l'homme fort (2) » le roi Guillaume aurait peut-être abdiqué, de guerre lasse, cédant le pouvoir à un prince connu pour ses opinions libérales : nul doute que ce dernier n'eût écouté les revendications des députés.

Mais « le hobereau enragé » par son caractère, ses opinions, son attachement au roi et à sa cause, ses vues politiques, était l'homme à ne céder que vaincu et brisé par un sort plus fort que lui : il voulait à tout prix rester maître du champ de bataille, y dicter ses conditions. Les succès remportés sur le Danemark et l'Autriche le lui permirent.

Le parlementarisme se brisa en Prusse contre Bismarck.

(1) V. M. Chavegrin, *Les institutions politiques de l'Allemagne*, v. p. 15 et 16.

(2) V. Matter, *op. cit.*, p. 671, II, et Charles Benoist, *Psychologie de l'homme fort*.

TITRE III

LES SUITES DU CONFLIT PRUSSIEN

§ 1. — La Prusse fonde la Confédération de l'Allemagne du Nord ; par elle se crée l'Empire. — Elle impose ses institutions militaires et politiques. — Conséquences : pas de régime parlementaire : droit budgétaire mal défini.

La crise politique qu'avait surmontée le gouvernement de Guillaume I^{er} après quatre années de lutte, devait avoir des conséquences importantes, non seulement pour la Prusse, mais pour l'Allemagne tout entière.

En 1867, en effet, la Prusse se trouvait déjà à la tête d'un groupement important d'Etats : la Confédération de l'Allemagne du Nord, ayant le Mein comme frontière méridionale. Un historien allemand, Sybel, a été jusqu'à dire que l'Empire était déjà fondé en novembre 1866 (1). En tout cas, les succès remportés quatre ans plus tard achevèrent l'œuvre gigantesque entreprise par Bismarck. L'Empire allemand se constitua, englobant tous les Etats du Sud. Dans ce nouvel organisme la Prusse, victorieuse, servit d'exemple ; les autres Etats qui avaient adhéré aux nouvelles conventions, souvent pour éviter un sort plus triste encore, durent adopter les institutions militaires prussiennes et modeler leur système politique sur celui de la Prusse. Ses doctrines sur la responsabilité ministérielle, sur le vote du budget par exemple, la Prusse les

(1) V. *Begründung des deutschen Reiches*, II, p. 376.

a imposées à l'Allemagne (1) avec l'autorité morale que lui donnaient ses succès militaires et la personnalité de ses hommes dirigeants. Ainsi se vérifia cette phrase souvent citée que l'Allemagne d'aujourd'hui n'est qu'une Prusse agrandie.

Dès 1867, les lois militaires prussiennes furent imposées à la Confédération de l'Allemagne du Nord ; quatre ans plus tard l'Empire les adopta à son tour. Et comment aurait-il pu en être autrement ? C'était grâce aux armées prussiennes, créées par les lois de 1814, 1815 et 1819, réorganisées ensuite par Guillaume I^{er}, que l'Empire avait pu se fonder, que l'idée de l'unité allemande n'avait pas été un songe sans consistance (2). « Ni les chuchotements des conciliabules universitaires, ni le chant des poètes, ni les allusions des historiens n'avaient pu réaliser le rêve de l'Allemagne ; pour forcer les portes de l'ère nouvelle il avait fallu l'armée prussienne. »

L'organisation militaire de la Prusse qui avait fait si brillamment ses preuves dans trois guerres victorieuses s'imposa donc à la nouvelle Allemagne (3).

Ici apparaît toute l'importance de la lutte soutenue par Guillaume I^{er} et Bismarck de 1862 à 1866. Si le roi avait cédé aux aspirations libérales, l'armée, tenue en méfiance par les parlementaires (4), aurait été réduite ; en tout

(1) Ceci est surtout vrai pour le Reichstag, la Chambre des députés de l'Empire allemand. Le Landtag prussien lui a prêté la plupart de ses formes de procédure ; comme celui-ci, le Reichstag est tombé au rang d'une assemblée simplement représentative.

(2) V. Sybel, *op. cit.*, V, p. 460.

(4) « L'injustice de l'opinion dominante de la bourgeoisie à l'égard de l'armée et de ses officiers, et l'aversion pour les dépenses et les réformes militaires. » — V. *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 341.

(3) C'est ainsi que le septennat militaire qui fixe le nombre minimum d'hommes à appeler sous les drapeaux chaque année — d'où

cas elle ne serait pas devenue cet instrument de victoires qu'en fit la réorganisation de 1862.

Le triomphe du gouvernement, dans le conflit prussien, permit de garder intacte cette armée, qui après avoir conquis deux provinces en 1864, éliminé l'Autriche de l'Allemagne en 1866, fonda l'Empire de 1871.

Constituer une force militaire importante, ce fut toujours l'objectif principal du roi Guillaume I^{er} ; mais ce n'était pas seulement dans le but d'assurer à la Prusse une situation internationale indépendante ; à ses yeux l'armée était aussi la condition de la puissance du monarque. Guillaume I^{er} partageait l'avis de l'historien Ranke : « Les révolutions naissent quand les princes n'ont pas d'armée ou la négligent » ou encore : « Le pouvoir militaire renferme en lui la souveraineté. »

La lutte politique que le roi soutint pendant quatre ans contre les députés, ce fut pour décider si l'armée serait

l'on tire, comme conséquence au point de vue financier, l'obligation juridique pour le Reichstag de voter les crédits nécessaires à l'exécution des prescriptions légales — remonte à la Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord qui, comme on vient de le voir, avait adopté les institutions militaires prussiennes. Son article 60 était ainsi conçu : « Jusqu'au 31 décembre 1871, l'effectif de l'armée de la Confédération sur le pied de paix comprendra 1 0/0 de la population officielle de 1867 et sera répartie au prorata de cette population entre les différents Etats de la Confédération. Pour l'avenir, l'effectif de l'armée sur le pied de paix sera fixé par la législation de la Confédération. » La Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, a reproduit textuellement, dans son article 60, les dispositions précédentes, en substituant simplement aux mots « armée de la Confédération » et « législation de la Confédération », les mots « armée allemande » et « législation d'Empire ». Le septennat a été renouvelé en 1880, 1887, 1893, 1899 (V. Boucard et Jèze, t. I, p. 198). Une institution analogue au septennat militaire existe pour la marine : le sexennat naval créé en 1898.

dans les mains du souverain ou dans celles du Parlement. Aussi avait-il le droit, le 1^{er} janvier 1867, de parler de la conviction profonde avec laquelle il avait défendu l'armée et par là les droits de la Couronne « contre les institutions nouvelles » (1). « Ces combats m'ont ébranlé profondément, disait-il, car il m'a fallu résister à une attaque désordonnée dirigée contre cette puissance dont je ne pouvais me désister sans porter un coup mortel aux destinées de la Prusse ». Grâce à l'issue de la lutte, Guillaume I^{er} a conservé l'indépendance de la couronne, et lui a assigné sa place au-dessus des partis (2).

Ce triomphe politique devait avoir sa répercussion dans le domaine constitutionnel ; en effet, après la victoire du pouvoir exécutif sur les représentants du libéralisme, le régime parlementaire ne put s'implanter ni dans la Confédération de l'Allemagne du Nord (1867), ni dans l'Empire (1871).

Dans une première phase du système représentatif les Chambres n'ont aux côtés du monarque qu'une simple mission de surveillance ; elles n'ont dans le domaine législatif ou exécutif aucun pouvoir propre. C'est le prince seul qui gouverne ; il choisit librement ses ministres qui ne dépendent que de lui.

Mais dans une deuxième période de leur évolution, les Chambres émettent la prétention que le prince n'ait d'autres ministres que ceux qui ont leur confiance. Si elles parviennent à faire triompher cette prétention, le pou-

(1) V. Marcks, *Kaiser Wilhelm I^{er}*, p. 193.

(2) Personne ne pourra nier que Guillaume I^{er}, par la lutte qu'il entreprit en 1860 et continua dans les années qui suivirent, n'ait tracé la voie de l'évolution constitutionnelle prussienne et par là allemande d'une façon décisive jusqu'à aujourd'hui (Marcks, *op. cit.*, p. 193).

voir du prince subsiste, en théorie, tout entier, mais en réalité il passe aux mains des ministres sous le contrôle efficace des assemblées représentatives. C'est l'introduction du régime parlementaire.

L'Empire et les Etats de l'Allemagne possèdent des assemblées représentatives ; mais ils n'ont pas le régime parlementaire, car les assemblées n'ont pas dépassé la première phase que nous venons d'indiquer. Dans l'Empire, comme dans les différentes monarchies allemandes, le prince règne et gouverne, dans toutes il a empêché les assemblées d'obtenir la responsabilité des ministres devant elles ; les ministres sont toujours les hommes, les agents du prince, responsables seulement devant lui ; par eux il tient l'Etat et gouverne (1). Et même, à l'instar de la Prusse, dans les autres Etats allemands et dans l'Empire, on a pris soin d'écarter jusqu'à la possibilité d'établir de longtemps le régime parlementaire.

C'est qu'en effet, moteur de l'unité, la Prusse se retrouve en tout et partout ; l'Allemagne constitutionnelle n'est pas allemande ; elle est prussienne.

Si le parlementarisme n'a pu s'introduire en Allemagne, nous ne devons pas y trouver le droit qui en forme pour ainsi dire la base, dont l'octroi aux assemblées suffit à lui seul pour faire prévoir et préparer le régime parlementaire : le droit de refuser le budget. D'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement puisque la lutte qui s'est livrée pendant quatre ans en Prusse à ce sujet s'est terminée par la défaite de ses plus ardents défenseurs ?

C'est principalement, en effet, dans le régime parle-

(1) V. M. Chavegrin, *op. cit.*, p. 13.

mentaire que la représentation nationale a, en matière financière, des pouvoirs absolus ; c'est seulement dans ce régime qu'elle peut exercer, sans entraîner fatalement la révolution, ce droit de refuser le budget, qui est en quelque sorte la consécration et la garantie de tous les autres droits constitutionnels.

Accorder à un Parlement le droit de refuser le budget c'est mettre dans ses mains la plus redoutable des armes ; si l'on envisage en effet la conséquence d'une pareille mesure, on voit qu'elle équivaut à priver le gouvernement de tout moyen d'exécution, puisque tout acte politique nécessite une dépense et exige une recette correspondante ; le refus du budget détermine un brusque arrêt de l'activité gouvernementale : « Le budget refusé, c'est la dette qu'on ne paie plus à partir du 1^{er} janvier, ce sont les fonctionnaires publics qui n'ont plus de traitement, ce sont les écoles fermées, les ministres des cultes sans salaires, ce sont les forces destinées à la défense de la nation, la marine et l'armée, qui n'ont plus de solde à partir du 1^{er} janvier (1). » C'est en un mot réduire à l'impuissance un gouvernement que l'on juge trop peu soucieux de respecter les libertés publiques.

Aussi, comme nous l'avons déjà vu, le législateur prussien après 1866 s'est-il gardé de parer à un nouveau conflit budgétaire, en modifiant les articles relatifs au droit des Chambres en matière financière. La Constitution est restée avec ses lacunes, ses imprécisions ; le Landtag prussien n'a pas un droit budgétaire illimité.

Il n'y a rien dans la Constitution prussienne qui soit comparable aux textes français qui font de la loi budgé-

(1) Discours de M. Maurice Rouvier, député, 10 décembre 1888.

taire un acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques, dont le gouvernement ne peut se passer pour administrer (1). Il n'y a rien non plus qui rappelle l'article 14 de la Constitution autrichienne permettant à l'exécutif de gouverner la chose publique en dehors de la loi du budget (2).

Aux termes de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 24 décembre 1867 «..... si des circonstances urgentes rendent nécessaires, dans l'intervalle des sessions, quelque mesure exigeant, suivant la Constitution, le concours du Reichsrath, il pourra y être pourvu sous la responsabilité collective du ministère, par ordonnance de l'Empereur, à la condition qu'il ne soit apporté ainsi aucune modification constitutionnelle, et qu'il n'en résulte ni charge permanente pour le Trésor public, ni une aliénation du domaine de l'Etat. Les ordonnances intervenues dans ces circonstances auront provisoirement force de loi, lorsqu'elles auront été signées collectivement par les ministres et publiées avec référence expresse à la présente disposition de la loi constitutionnelle. Elles cessent d'avoir force de loi si le gouvernement néglige de les présenter à l'approbation du Reichsrath dans la session qui suivra immédiatement leur promulgation, et, au préalable, à celle de la Chambre des députés, dans les quatre semaines de sa convocation, ou si l'une des deux Chambres lui refuse son approbation. Le ministère est collectivement responsable du retrait de ces ordonnances dès qu'elles ont perdu la force de loi qui y est provisoirement attachée » (3).

(1) V. Flambard, *Le refus du budget*, p. 26.

(2) Des règles analogues se trouvent dans les Constitutions de la Hesse, du Grand-Duché de Bade, du Wurtemberg, de la Bavière, etc.

(3) Le gouvernement autrichien a fait, à diverses reprises, usage

Si telles sont les lacunes de la loi constitutionnelle prussienne en matière financière, on peut en dire autant de celle de l'Empire allemand, la seconde était une copie presque intégrale de la première, du moins en matière budgétaire.

La Constitution de l'Empire allemand, subissant l'influence décisive de la loi du 31 janvier 1850, a créé un droit budgétaire mal défini et qu'il est impossible d'appliquer avec loyauté dans le mécanisme financier de l'Etat (1). Comme l'empereur, aussi bien que les représentants de la nation peuvent trouver en lui les éléments de leur toute puissance en matière de finances, fatalement le plus fort imposera à l'autre sa manière de voir : or, en Allemagne, le pouvoir exécutif est le maître de la situation. La Constitution prussienne de 1850, qui a servi de modèle à celle de l'Empire allemand de 1871, peut être considérée comme une promesse qui n'a pas été suivie de réalisation : elle était un premier pas dans la voie de la transformation du régime autocratique en monarchie constitutionnelle : elle appelait de nouvelles réformes et des améliorations qui se seraient d'elles-mêmes ajoutées à la première, si les circonstances l'avaient permis. En effet, le système financier créé par la Charte de 1850, faite de pièces et de morceaux empruntés à la Constitution anglaise, souleva comme nous l'avons vu des difficultés d'ap-

de cette prérogative. C'est ainsi qu'en 1897, 1898, 1899, 1900, la Chambre autrichienne n'ayant pas voté en temps utile le renouvellement du compromis hongrois de 1867, pas plus que le budget commun, l'Empereur, invoquant l'article 14, a prorogé le compromis et établi provisoirement le budget de l'Empire.

(1) V. articles de la Constitution de 1871, appendice.

plication dès les premières années de son fonctionnement. Lorsque le ministère de Bismarck mit à exécution une réforme militaire entraînant d'importantes dépenses que le Landtag avait rejetées, cette assemblée se trouva désarmée devant l'obstination du ministre à exécuter son projet. Que serait-il advenu sans la victoire de Sadowa qui assura le triomphe de la politique de Bismarck ? Il ne fut plus question des réformes constitutionnelles qui s'imposaient avant cette victoire ; le pouvoir exécutif était assuré de trouver dans les Chambres des partisans dévoués de tous ses projets. Quelques années à peine après ce premier succès, la puissance royale était à nouveau consolidée par les victoires de la guerre de 1870-1871.

Pouvait-il être question, en de pareils moments, de restrictions à apporter aux pouvoirs de l'Empereur, en matière de finances, de transférer ces mêmes pouvoirs à la représentation nationale, en un mot de réformes constitutionnelles ? Aussi les législateurs de la Constitution de l'Empire se bornèrent-ils à reproduire la Constitution prussienne (1).

Supposons au contraire que les entreprises militaires de Bismarck n'aient pas été couronnées de succès, les réformes militaires qu'il avait imposées au pays, auraient perdu tout leur mérite. Il est probable qu'une revision constitutionnelle se serait imposée et que le régime monarchique de l'Allemagne aurait subi d'importantes modifications. L'histoire est là pour nous enseigner que les peuples ont toujours profité des défaites de leurs maîtres et des difficultés financières qui en sont la conséquence

(1) V. Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*, p. 207.

pour revendiquer et conquérir leur liberté et leurs droits politiques. La puissance impériale allemande a subsisté intacte jusqu'au ^{xx}^e siècle, grâce à des succès militaires éclatants. Toutes les garanties des libertés publiques se trouvent en germe dans la Constitution prussienne de 1850 ; si les circonstances et les événements s'y étaient prêtés, il est à peu près certain que l'Allemagne aurait introduit dans sa Constitution le principe de la séparation des pouvoirs, peut-être même le régime parlementaire.

§ 2. — Œuvre des commentateurs. — Ecole de Laband. — Théorie d'Hænel. — L'évolution constitutionnelle de l'Allemagne.

Etant données l'obscurité des textes des Constitutions prussienne et allemande en matière budgétaire, et d'autre part l'importance politique attachée à la [prérogative du refus du budget, des publicistes allemands se sont efforcés d'interpréter ces textes dans un sens favorable à la Couronne. Le prince pourrait d'après ces auteurs se passer de l'assentiment des Chambres, même pour l'établissement du budget. Certains vont même jusqu'à déclarer que le conflit entre le roi et le Parlement est insoluble juridiquement ; la conséquence, c'est que le conflit devra être tranché par la force : c'est l'acceptation tacite du coup d'Etat. D'autres (1) au contraire prétendent

(1) Anschütz, Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887 et *Histoire du Droit budgétaire constitutionnel*.

(2) Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 3^e édition allemande, t. II, p. 988 et suiv. — V. aussi Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 306 ; Bornhak, *Preussisches Staatsrecht*, t. III, p. 596 et suiv. ; von Roenne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, I, p. 592 et suiv.

que le droit a sa place dans la question et que la solution doit être juridique et légale. Voici l'argumentation qu'ils présentent (1).

Lorsque les Chambres refusent de voter le budget, elles enlèvent au gouvernement la possibilité d'entretenir les services de l'Etat institués par les lois. C'est sur l'accord des deux pouvoirs, Parlement et prince, que repose toute la construction de l'Etat, l'ensemble des institutions. Est-il possible que les Chambres puissent détruire de par leur volonté seule ce qui est né d'une coopération avec le prince ? Evidemment non ; il ne dépend pas d'elles d'arrêter le jeu des institutions constitutionnelles. Le prince doit donc au cas de refus du Parlement rendre le budget exécutoire de sa propre autorité.

Cette doctrine a été exposée d'abord par Laband dans son ouvrage intitulé *Traité de droit public*. Il dit en effet : « Si l'on s'en tient au principe supérieur du droit public constitutionnel — à savoir que le droit actuellement existant et les constitutions légales de l'Etat ne peuvent être modifiés que du consentement du souverain et de la représentation populaire, et non unilatéralement par l'un des organes — la conséquence inévitable est que le Reichstag ne saurait, à lui seul, supprimer ou suspendre les lois existantes en refusant les ressources nécessaires à leur exécution » .

Mais le prince ne peut s'accorder sans distinction toutes les parties du budget, il ne peut établir seul que les dispositions financières nécessaires au maintien des institutions créées par des lois antérieures.

(1) Cnfr. Lebon., *op. cit.*, p. 14 et suiv.

C'est là la limite de ses pouvoirs. La règle s'applique, par exemple, au cas où une Chambre a rayé un crédit nouveau pour un service non encore établi. Mais lorsqu'il s'agit de dispositions résultant d'institutions créées par des lois antérieures, il y a dans le budget annuel soumis aux Chambres un simple plan de gestion et l'autorisation (de ces dépenses) constitue, en droit public, une obligation pour le Reichstag...

La véritable base juridique de cette autorisation se trouve, indépendamment du budget, dans des lois d'Empire ou dans des contrats (1).

En résumé, suivant la formule même de Laband, les dépenses se divisent, par rapport au droit d'autorisation du Reichstag, en deux catégories que l'on peut désigner, en droit public, l'une comme celle des dépenses discrétionnaires pour la Chambre (*willkürliche*) et l'autre, des dépenses nécessaires (*notwendige*) (2).

Cette théorie, malgré la restriction qu'elle présente, suffit pour enlever aux Chambres le moyen de peser sur le prince au cas de conflit politique. La marche normale des services publics continue et toute lutte devient, dès lors, impossible. On voit par là que ces auteurs allemands sont ramenés à leur préoccupation majeure qui est d'assurer la souveraineté du prince contre tout empiétement.

Mais bien que cette doctrine s'inspire visiblement de l'opinion défendue par Bismarck à la tribune du Landtag (3), qu'elle constitue encore aujourd'hui la vérité officielle, elle n'a pas réuni tous les suffrages. L'opinion adverse a trouvé des défenseurs tout aussi ardents, aussi nombreux

(1) Laband, *op. cit.*, p. 283.

(2) Laband, *op. cit.*, p. 282.

(3) Cnfr. Lebon, *op. cit.*, p. 116.

peut-être (1). Si en effet les auteurs qui reconnaissent au Parlement le droit de refuser le budget, ne trouvent pas dans les textes constitutionnels prussiens et allemands des arguments qui leur soient nettement favorables, ils n'en trouvent pas non plus qui nettement leur soient contraires. Il existe même de puissants arguments en faveur de la théorie du budget, acte d'autorisation des recettes et des dépenses publiques dans les exemples et dans les précédents historiques des pays qui fournirent au monde le modèle du régime constitutionnel (2).

La loi du budget, d'après ces auteurs, doit être considérée comme la condition *sine qua non* d'une administration financière régulière ; cette façon d'envisager le droit budgétaire correspond à l'idée que l'on se fait dans les pays libres, en Angleterre et en France, du droit de la nation en matière de finances. Le sens des articles des Constitutions prussienne et allemande relatifs au droit budgétaire, éclairés par ces considérations, étudiés en remontant aux origines de ces constitutions, interprétés d'une façon rationnelle, donne raison au système soutenu par ce second groupe de publicistes.

Lorsqu'en effet une Constitution naît aux côtés d'un pouvoir exécutif, jusqu'alors tout puissant, il y a présomption qu'elle a pour objet d'apporter quelques restrictions à la libre activité de ce pouvoir ou du moins

(1) a) Haenel, *Das Gesetz im formellen u. materiellen Sinne*, Leipzig, 1888.

b) Arndt, *Archiv für öffentliches Recht*, VIII (1888).

c) Zorn, *Staatsrecht*, I, § 16 (1895).

d) Holtzendorff, Zachariae, etc.

(2) Flambard, *Le refus du budget*, p. 26.

de le soumettre à un contrôle collectif. Or, si l'on accepte la théorie de Laband, aucun changement appréciable, en dehors de la participation d'un corps nouveau à la confection des lois, n'eût été apporté au régime politique de la Prusse et de l'Allemagne, du fait de la création dans ces Etats d'un régime constitutionnel jusqu'alors inconnu. Quelle nécessité aurait donc existé pour le législateur de 1850 d'élaborer une Constitution (1) ?

C'est d'ailleurs la voie tracée par l'Angleterre et par la France que suivra tôt ou tard le constitutionnalisme prussien et allemand.

De leur vivant Guillaume I^{er} et Bismarck avaient réussi à absorber toutes les forces politiques de l'Allemagne parce qu'ils personnifiaient, pour l'avoir faite, l'unité nationale. Leur dictature fondée sur les services qu'ils avaient rendus était acceptée ; mais après leur mort, le pays devait chercher à acquérir les libertés politiques dont on l'avait privé jusqu'alors.

Le fragile édifice constitutionnel qu'édifia la Prusse en 1850, qu'elle transmet ensuite à l'Empire devra se transformer si l'avenir politique de l'Allemagne ne doit pas rester livré aux « hasards du pouvoir personnel » (2).

Mais jusqu'à présent cette orientation nouvelle ne s'annonce que timidement. Les conséquences du conflit prussien de 1862-1866 se font encore sentir.

(1) V. Flambard, *Le refus du budget*, p. 177.

(2) V. Lebon, *op. cit.*, p. 239.

APPENDICE

I. — La Constitution prussienne du 31 janvier 1850 (1).

TITRE 8. — *Des finances.*

ART. 99. — Les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être évaluées d'avance et inscrites au budget de l'Etat. Ce dernier est fixé chaque année par une loi.

ART. 100. — La perception d'impôts ou de contributions pour le Trésor n'est licite qu'autant qu'elle est autorisée par la loi du budget ou des lois spéciales.

ART. 101. — Aucun privilège ne pourra être établi en matière d'impôts. La législation financière actuelle sera révisée et les privilèges existants supprimés.

ART. 102. — Les fonctionnaires de l'Etat ou des communes ne peuvent prélever des taxes qu'en vertu d'une loi.

ART. 103. — Tout emprunt effectué pour le compte du Trésor doit être autorisé par une loi. Il en est de même pour toute garantie à la charge de l'Etat.

ART. 104. — L'approbation ultérieure des deux Chambres est nécessaire pour toutes dépenses excédant les prévisions budgétaires. Les comptes du budget de l'Etat

(1) F. R. Dareste, *Les constitutions modernes*, 1891, t. I. La Constitution prussienne a été modifiée par un assez grand nombre de lois sur des points de détail. La plus importante est la loi du 7 mai 1853 relative à la composition de la Chambre haute ; elle a été complétée par une ordonnance du 12 octobre 1854.

sont vérifiés et arrêtés par la Cour des comptes. Le compte général du budget annuel, ainsi que la situation de la dette publique seront présentés aux deux Chambres pour la décharge du gouvernement avec les observations de la Cour des comptes. Une loi spéciale réglera la composition et la compétence de la Cour des comptes.

II. — Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871.

TITRE 7. — *Finances de l'Empire.*

ART. 69. — Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Empire sont publiées chaque année et portées au budget de l'Empire. Ce dernier est fixé par une loi, avant le commencement de chaque exercice d'après les règles suivantes :

ART. 70. — Sont employés d'abord aux dépenses communes les excédents de l'année précédente, puis les recettes communes dérivant des douanes, les taxes de consommation communes et des postes et télégraphes, Si ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il y est pourvu, tant qu'un impôt nouveau n'est pas créé, par une contribution imposée à chacun des Etats de la Confédération, proportionnellement à sa population, et fixée jusqu'à concurrence des besoins du budget par le Chancelier de l'Empire.

ART. 71. — Les dépenses communes sont en général consenties pour une année ; elles peuvent toutefois dans des cas spéciaux être consenties pour une plus longue durée.

ART. 72. — L'emploi des recettes de l'Empire fait l'objet d'un compte annuellement rendu par le Chancelier

de l'Empire pour sa décharge au Conseil fédéral et au Reichstag.

ART. 73. — En cas de nécessité extraordinaire, une loi d'Empire peut ordonner un emprunt comme aussi l'affectation d'une garantie à la charge de l'Empire (1).

(1) Une loi du 29 février 1876 fixe au 1^{er} avril de chaque année le commencement de l'année budgétaire pour l'Empire. Depuis 1876 l'année budgétaire s'ouvre également le 1^{er} avril en Prusse (Stourm, *Le Budget*, p. 103).

Vu :

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

PLAN

	Pages
INTRODUCTION.	1 à 6

TITRE PREMIER

COMMENT S'ENGAGEA LA LUTTE

CHAPITRE PREMIER. — La situation de la Prusse. . . 7 à 12

§ 1. — La situation extérieure.	7
§ 2. — La situation intérieure	9

CHAPITRE II. — La question militaire 13 à 30

§ 1. — Lois militaires organiques.	13
§ 2. — Les vices de l'organisation militaire vers 1855	15
§ 3. — Idées du prince Guillaume sur l'armée. — Les projets de réforme. — Roon au ministère de la guerre. — La situation militaire	17
§ 4. — Le projet militaire de Roon. — Les critiques qu'il soulève	22
§ 5. — Retrait du projet. — Vote d'un état de choses provisoire. — Les suites de cette mesure. — La situation politique	25

CHAPITRE III. — Les événements de l'année 1861 (1). 31 à 39

Avènement de Guillaume I ^{er} . — La question du couronnement. — L'activité du Landtag prussien pendant la session de 1861	31
I. — La théorie militaire gouvernementale et celle des députés.	32
II. — Discussions de la session. — Résultat. — Autres	

(1) Étudiés au point de vue de la crise.

événements politiques. — Résultat de l'année 1861	36
CHAPITRE IV. — Les événements de 1862 jusqu'à la crise (septembre)	40 à 50
§ 1. — Les débats à la Chambre des députés de l'ouverture de la session à la dissolution. — Nouveau projet militaire. — Amendement Hagen. — Chute du ministère. — Dissolution	40
§ 2. — Ministère Hohenlohe. — Elections de mai.	42
A. — Débats sur l'adresse au roi, sur les questions militaires et budgétaires	42
B. — Séances du 11 au 23 septembre. — Situation générale. — Causes de la crise. — Le vote du 23 septembre.	42

TITRE II

LA LUTTE DE 1862 A 1866

CHAPITRE PREMIER. — Les événements de 1862	51 à 80
§ 1. — Situation de la Prusse au moment où éclate le conflit	51
§ 2. — Antécédents et nomination de Bismarck	52
§ 3. — Les débuts de Bismarck	57
§ 4. — Le roi et Bismarck. — Etat d'esprit. — Episode de Jüterborg	65
§ 5. — Le budget à la Chambre des Seigneurs. — Discussion et vote. — Suites du vote.	68
§ 6. — Les deux conceptions budgétaires.	71
1. Théorie de Bismarck	71
2. Théorie des libéraux	78
CHAPITRE II. — La session parlementaire de 1863 et les événements politiques jusqu'au mois de novembre	81 à 97
§ 1. — Ouverture de la session de 1863. — L'adresse des députés au roi. — Déclarations de principes faites par Bismarck. — Discussion et vote.	81
§ 2. — L'émotion soulevée par le vote de la Chambre. — Message royal. — Projet de responsabilité minis-	

térielle. — Le projet militaire du gouvernement. Débats orageux. — Adresse des députés au roi. — Clôture de la session.	89
§ 3. — Le résultat de la session. — L'ordonnance du 1 ^{er} juin. — Discours du prince héritier. — Dissolution de la Chambre. — Elections d'octobre	95
CHAPITRE III. — La session du 9 novembre 1863 au 25 janvier 1864.	
§ 1. — La question politique.	
Le discours du trône. — L'ordonnance sur la presse du 1 ^{er} juin et la question danoise viennent en discussion. — Divergences d'opinion entre la Chambre et Bismarck. — Dépôt d'un projet d'emprunt. — Déclaration du mi- nistre-président. — Rejet du projet d'emprunt . . .	98
§ 2. — La question financière.	
a) Projet de M. de Bodelschvïng modifiant la portée de l'article 99. — Rejet. — b) La question budgétaire. — Même résultat qu'en 1863. — Résolution prise par la com- mission de la Chambre	103
§ 3. — La question militaire.	
Le nouveau projet. — La commission reprend toute la question. — Rejet du projet. — Le résultat de la session	106
CHAPITRE IV. — La session parlementaire de 1865 (la guerre du Danemark)	
La guerre du Danemark et la réforme militaire	
§ 1. — Discours du trône. — Projet d'adresse des seigneurs.	
— Bismarck justifie la conduite du gouvernement vis-à-vis des députés.	111
§ 2. — a) Le projet militaire.	
Conduite de Roon. — Rejet du projet.	114
b) La question financière.	
Demande de crédit pour la création d'un port de guerre. — Bismarck définit le droit budgétaire de la Chambre. — Rejet des crédits.	116
La Chambre refuse l'apurement des dépenses de guerre. Le budget de 1865 : le résultat est le même que les an- nées précédentes	
c) La situation politique en juin 1865.	118

CHAPITRE V. — La session parlementaire (15 janvier-23 février) et les événements politiques de 1866		119 à 140
§ 1. — <i>La convention de Gastein. — Le plan de Bismarck.</i> . .		119
§ 2. — <i>La session parlementaire de 1866.</i>		120
Discours du trône : réponse de Grabow. — L'annexion du Lauenbourg. — Poursuites judiciaires contre deux députés. — La question budgétaire. — Motion Reichensperger. — Clôture.		
§ 3. — <i>La politique étrangère. — Son influence sur le conflit</i>		125
Grand conseil du 28 février 1866. Bismarck provoque la dissolution de la Chambre des députés et prépare les élections. — La guerre avec l'Autriche. — Sadowa. — Les élections du 3 juillet. — Bismarck propose la paix au Landtag. — Revirement dans l'opinion publique.		
§ 4. — <i>Convocation de la nouvelle Chambre</i>		130
Discours du trône et bill d'indemnité. — Demande d'un crédit de 60 millions. — Prorogation du Landtag.		
§ 5. — <i>La session de 1867</i>		136
Le vote du budget. — Solution provisoire de la question militaire.		
CONCLUSION.		138
Victoire de la Couronne.		
Défaite des libéraux ; ses causes.		

TITRE III

LES SUITES DU CONFLIT PRUSSIEN

§ 1. — <i>La Prusse forme la Confédération de l'Allemagne du Nord ; par elle se crée l'Empire. — Elle impose ses institutions militaires et politiques. — Conséquences : pas de parlementarisme : droit budgétaire mal défini</i>		141
§ 2. — <i>Œuvre des commentateurs.</i>		
Ecole de Laband. — Théories d'Hænel. — L'évolution constitutionnelle de l'Allemagne.		150

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
